

## Tilburg University

### Frictie en fictie van leiderschap in een complexe wereld

Biemans, R.A.M.

*Publication date:*  
2012

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Biemans, R. A. M. (2012). *Frictie en fictie van leiderschap in een complexe wereld*. [s.n.].

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Frictie en fictie van leiderschap in een complexe wereld



**Robert Biemans**



---

# **Frictie en fictie van leiderschap in een complexe wereld**

Proefschrift  
ter verkrijging van  
de graad van doctor  
aan Tilburg University  
op gezag van de rector magnificus,  
prof. dr. Ph. Eijlander,  
in het openbaar te verdedigen ten overstaan  
van een door het college voor promoties  
aangewezen commissie  
in zaal DZ1 van de Universiteit

op woensdag 27 juni 2012 om 14.15 uur

door

Robertus Arie Maria Biemans

geboren 7 september 1961  
te Eindhoven

---

Promotores:                    prof. dr. Arie de Ruijter  
                                      prof. dr. mr. Leo Witvliet

Promotiecommissie:        adj. prof. dr. ir. Gerda van Dijk  
                                      dr. Selma van Londen  
                                      prof. dr. John Rijsman  
                                      prof. dr. Paul Verweel

**1<sup>e</sup> druk**

© 2012 Robert Biemans

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag openbaar worden gemaakt en/of veeleelvoudigd door middel van druk, fotokopie, microfilm, opgeslagen in een data verwerkend systeem, uitgezonden in enige vorm, of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

**ISBN 978 90 5335 557 2**

Ridderprint  
Postbus 46  
2980 AA Ridderkerk  
Tel: 0180-463962/ fax: 0180 415471  
info@ridderprint.nl/ www.ridderprint.nl

**Fotografie**

Poldercrash                    : Veiligheidsregio Kennemerland, Jeffrey Koper  
Operatie Tura Ghar            : Audio Visuele Dienst Defensie, sergeant Dave de Vaal  
Ledenpeiling 'kilometerprijs' : ANWB Persdienst

---

*“Het kan omdat het moet”*



---

## Voorwoord

Aan de Koninklijke Militaire Academie (KMA) wordt men opgeleid tot leider. In mijn geval was dat als infanterieofficier in de periode 1983-1987. In die periode werd er nog opgeleid voor het mogelijke grootschalig conflict met het Warschaupact. Toen begin jaren negentig van de vorige eeuw de Berlijnse Muur en het IJzeren Gordijn verdwenen, werd de taakuitvoering maar ook de omvang van de krijgsmacht hierop aangepast. Kort daarna werd ook de dienstplicht afgeschaft en deden beroepssoldaten hun intrede in de Koninklijke Landmacht. Het optreden in 'peace-keeping' en 'peace-enforcing' scenario's had inmiddels de plaats ingenomen van het optreden in het kader van het grootschalige conflict. Voorbeelden hiervan zijn de interventies op de Balkan, in Irak en onlangs in Afghanistan.

De verandering van de taakuitvoering had tot gevolg dat de meeste officieren in de rang van luitenant en kapitein van de gevechtswapens (infanterie en cavalerie) in organiek verband of individueel werden uitgezonden. In de meeste gevallen betrof dit een operationele inzet in crisissomstandigheden waarbij een leidinggevende rol werd vervuld.

Na afronding van de KMA heb ik mijn commandantenfuncties vervuld zoals iedere andere infanterieofficier. Dit betrof wel de Warschaupact periode. Dat hield in dat ik met dienstplichtige soldaten te maken had. Tijdens de vervulling van mijn eerste staffunctie was het in 1994 mijn beurt om uitgezonden te worden naar het voormalig Joegoslavië. Het betrof een individuele uitzending als United Nations Military Observer (UNMO) in de rang van kapitein. Dit was mijn tweede uitzending na die als dienstplichtig commandant naar Libanon in 1982-1983, deel uitmakend van een organieke eenheid.

Na de individuele VN opleiding in Nederland te hebben gevolgd, volgde een korte individuele opleiding op de VN basis in Zagreb in Kroatië. Nadat die was afgerond, heb ik de eerste vier weken van de missie als UNMO in het Bosnisch-Servisch deel van het missiegebied doorgebracht (Brčko). Na een overplaatsing naar de andere kant van de confrontatielijn (Bosnisch-Moslim deel) werd ik tot teamleider benoemd van het Tuzla team. Als teamleider was ik verantwoordelijk voor een team van achttien UNMO's. Dit was een groep officieren in de rang van kapitein tot luitenant-kolonel bestaande uit veertien verschillende nationaliteiten (o.a. Zweden, Bangladesh, Rusland, Zwitserland, Polen, Kenia, Spanje, Nepal, etc.) met minstens een dito aantal culturen. Het team was o.a. verantwoordelijk voor het bewerkstellingen van het 'staakt het vuren' tussen strijdende partijen, het patrouilleren en het uitvoeren van krateranalyses (na granaatinslagen). Het was een ongewapende missie.

In tegenstelling tot de lengte van de uitzending van de Nederlanders (zes maanden), was de uitzendduur van de andere landen vaak één jaar. Het kwam dus regelmatig voor dat er teamleden in Bosnië-Herzegovina (in mijn team) kwamen die eerst een half jaar in Macedonië of Kroatië hadden gezeten waar geen oorlog (meer) was. Zij hadden vaak geen besef dat ze in Tuzla in een crisisgebied terecht waren gekomen. Evenals tijdens mijn eerste uitzending (Libanon 1982-83) voelde ik mij buitengewoon verantwoordelijk voor mijn teamleden maar zag het ook als mijn missie om hen weer levend het missiegebied te laten verlaten.



---

Dagelijks moest ik verantwoording (extern) afleggen aan het UNMO hoofdkwartier op Tuzla Airport in de vorm van rapportages. Ook waren er gevechtssituaties die direct contact tussen mij en 'mijn baas' vereisten. Daarnaast had ik als teamleider een formele verantwoordelijkheid in de richting van de commandanten van de Bosnische-Moslim eenheden in de omgeving van Tuzla.

Vanwege mijn interne verantwoordelijkheid in het team, werd iedere nieuwe UNMO door mij persoonlijk 'gebrieft' over de veiligheidsregels gedurende de operationele inzet en binnen het door het team gehuurde huis in Tuzla. Zo vertelde ik o.a. waar de schuilplaats was (in geval van een granaataanval, want het huis had geen kelder) en de wijze waarop we in geval van ernstige gewonden in het team moesten handelen. Ik sloot de briefing af met aan te geven dat de veiligheidsregels 'hard' waren en dat op het niet naleven ervan sancties stonden. Immers een schending van de veiligheidsregels kon niet alleen de individuele UNMO in gevaar brengen, maar ook het team.

Het was snel duidelijk welke teamleden wel of geen goed verantwoordelijkheidsbesef hadden voor zichzelf maar ook voor het team. Het was in sommige gevallen noodzaak om formeel leiding te geven om de taakuitvoering zo goed maar ook zo veilig mogelijk te laten plaatsvinden. Toch waren er gezien het takenpakket van mijn team (met de daarbij horende dislocatie van werkzaamheden) diverse situaties waarin ik op de professionaliteit van de teamleden moest (kunnen) vertrouwen. Dit is altijd een risico en een uitdaging.

Gedurende de uitzending als leidinggevende in een crisisgebied zaten de uitdagingen vooral in het voortdurend aanpassen van de leiderschapstijl aan de situaties en aan de capaciteiten van de teamleden. Voor het nagenoeg volledig wegcijferen van mijzelf in die periode heb ik een half jaar na terugkomst de prijs moeten betalen.

Vanuit deze ervaring, gevoed door mijn fascinatie voor het fenomeen leiderschap heb ik dit onderzoek verricht in de hoop een bijdrage te leveren aan ons inzicht in de wisselwerking tussen een turbulente omgeving en leiderschapstijlen. Ik heb dit onderzoek als ondernemer en eigenaar van IntSource BV de afgelopen jaren naast mijn werk als interim manager bij klanten verricht. De keuze is echter niet door mijn vrouw Henny en mijn beide zoons Harold en Tom gemaakt. Zonder hun directe en indirecte steun zou het mij nooit zijn gelukt.

Ook wil ik de respondenten die aan het onderzoek hebben meegewerkt oprecht danken voor hun tijd, professionaliteit en openheid.

Tenslotte wil ik mijn beide promotoren, prof. dr. Arie de Ruijter en prof. dr. mr. Leo Witvliet, bedanken voor hun professionele bijdrage. Anders zou het mij nooit zijn gelukt om het onderzoek te doen en deze dissertatie te schrijven.

Nulli cedo,

Zuidveen, 3 mei 2012  
Robert Biemans

---

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>1</b>
1.1	<i>Probleemcontext</i>	1
1.2	<i>Vraagstelling en aanpak</i>	13
1.3	<i>Onderzoeksmethodologie</i>	15
1.4	<i>Leeswijzer</i>	18
<b>2</b>	<b>CASUS ‘POLDERCRASH’</b>	<b>19</b>
<b>3</b>	<b>CASUS ‘OPERATIE TURA GHAR’</b>	<b>47</b>
<b>4</b>	<b>CASUS ‘LEDENPEILING KILOMETERPRIJS’</b>	<b>79</b>
<b>5</b>	<b>SLOTBESCHOUWING</b>	<b>101</b>
5.1	<i>Vooronderstelling</i>	101
5.2	<i>Conclusies</i>	102
5.2.1	Casussen	102
5.2.2	Verschillen en overeenkomsten	106
	<b>BRONVERMELDINGEN EN LITERATUURLIJST</b>	<b>111</b>
	<b>SUMMARY</b>	<b>115</b>



---

# 1 Inleiding

## 1.1 Probleemcontext

Crises volgen elkaar steeds sneller op. Ze zijn alledaags geworden en zij bepalen voor een belangrijk deel ons dagelijks leven. Voorbeelden hiervan zijn de financiële crisis in Europa en de politiek bestuurlijke crises in het Midden Oosten en Afrika. Turbulentie en niet stabiliteit wordt standaard. Om hierin een (uit)weg te vinden, moeten duidelijke besluiten worden genomen, moet richting worden bepaald en moeten ‘roadmaps’ worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Doelen en activiteiten moeten immers worden gecoördineerd en de rechtvaardiging van middelen moet worden onderbouwd. Dat alles is echter gemakkelijker gezegd dan gedaan! Besluitvorming is uitermate complex. Deze complexiteit heeft vele oorzaken.

Ten eerste is er sprake van vergaande glocalisering, de tandemwerking van globalisering en localisering (Robertson 1995). Door de snelle ontwikkeling en groei van informatie- en transporttechnologie, vindt er sinds een aantal decennia grootscheepse wereldwijde uitwisseling van personen, goederen, diensten, denkbeelden en objecten plaats. Overal worden gestandaardiseerde tijd-, geld- en expertsystemen ingevoerd. Door nieuwe informatietechnologie heeft iedereen in principe toegang tot vrijwel alle denkbare ‘real time’ informatie, uiteraard wel afhankelijk van beschikbare infrastructuur. Dit transnationale stelsel gaat gepaard met een groei van wederzijdse afhankelijkheden en een verdichting van relaties (Appadurai 1990). Meer en meer raken we verstrikt in mondiale netwerken, waarbij tijd en ruimte samenballen (Giddens 1990). Door bijvoorbeeld de toename van mobiliteit van toerisme en arbeidsmigratie is de ‘ander’ soms wel erg dichtbij gekomen. Hij woont niet meer in een ver land maar in eigen stad of buurt. Ontwikkelingen van politieke, religieuze en culturele aard die aanvankelijk verbonden waren met een bepaalde regio, culturele groep of tijdperk, vinden hun weerklink in grote delen van de wereld. Dit heeft geresulteerd in toenemende homogenisering. Tegelijkertijd echter zien we ook een toenemende roep om lokale eigenheid. Globalisering schept blijkbaar allerlei gunstige condities voor allerlei vormen van lokalisering (o.a. Van Binsbergen 1999, Hannerz 1992, Friedman 1995). Het globale en het lokale zijn twee gezichten van dezelfde beweging (Hall 1991). Ze gaan steeds wisselende mengverhoudingen aan. Een paradoxaal gevolg is dat cultureel homogeniserende tendensen voortgaande en zelfs hier en daar versterkte heterogeniteit oproepen (De Ruijter 2000). Naast deze internationalisering, informatisering en intensivering zien we ook individualisering, en informalisering (Schnabel 2000). Machtsverhoudingen zijn door de opkomst van sociale media ingrijpend en definitief gewijzigd en de snelheid waarmee informatie wordt gedeeld, zet bestaande hiërarchische organisaties onder druk. Maatschappelijke verbanden worden losser. Naast vaste structuren ontstaan meer en meer netwerken waarbinnen mensen en instanties opereren (Castells 1997, 2000). Beslissingen van bovenaf maken meer en meer plaats voor individuele zelforganiserende initiatieven. Ook de omgangsvormen zijn informeler geworden. Mensen zijn niet meer als groep, vanzelfsprekend en gedurende langere tijd ergens lid van. Hun loyaliteit is van beperkte duur en moet steeds weer worden bevestigd. Beslissingen van bovenaf maken plaats voor individuele en collectieve zelforganiserende initiatieven. Er ontstaan nieuwe sociale netwerken al dan niet door de steeds innoverende ICT middelen en mogelijkheden ondersteund. De omgangsvormen

---

zijn als gevolg van hogere opleiding en welvaart, informeler geworden. Hierdoor zijn gezagsverhoudingen tussen mensen onderling maar ook tussen overheid en samenleving veranderd. Er tekent zich een horizontalisering van de verhoudingen af. Door deze horizontalisering is er een meer procesmatige manier van organiseren bij gekomen. Daarbij staan strategie en uitvoering dicht bij elkaar en zijn de onderlinge verhoudingen meer gebaseerd op juridische overeenkomsten en op 'service level agreements', gevolgd door een vorm van organiseren waarbij netwerken centraal zijn komen te staan en waar de verbinding hoogtij viert. Dit zijn groepen mensen met een duidelijke identiteit en toegevoegde waarde die op basis van een te realiseren output met elkaar samenwerken en vervolgens weer hun eigen weg gaan. Vervolgens zijn netwerken ontstaan waarbij het niet meer om groepen mensen gaat, maar om individuen die tijdelijke coalities aangaan. Beide laatste varianten zijn gebaseerd op horizontalere verhoudingen tussen de deelnemers en de leiding. Vertrouwen speelt daarbij een doorslaggevende rol (Witvliet 2010).

Intensivering betekent dat we steeds meer terecht komen in een 'belevenissamenleving', waarin via 'evenementen' voortdurend wordt gezocht naar voldoening, afwisseling, beleving en intense ervaring. Als gevolg van deze trends snijdt het spreekwoordelijke mes aan twee kanten; ze bieden mogelijkheden tot zelfontplooiing en emancipatie, maar dragen tegelijkertijd bij aan gevoelens van onrust, ongemak en onzekerheid. Het roept fundamentele vragen op: wie is nog te vertrouwen en wat is nog waar?

Als gevolg van deze vervlochten processen wordt de maatschappelijke orde steeds minder maakbaar en stuurbaar. Onbedoelde, ongewenste en ongeplande effecten treden steeds vaker op de voorgrond. Kortom, de werkelijkheid krijgt steeds meer een zgn. 'wicked' of 'duivels' karakter (Rittel, 1973). Kenmerken hiervan zijn:

- Onbepaaldheid: 'duivelse vraagstukken' kunnen niet ondubbelzinnig en begrensd worden gedefinieerd, waardoor er ook geen objectieve oplossingen voor bestaan. Door het ontbreken hiervan weet men ook nooit of het werk is voltooid. Dat betekent dat de potentiële consequenties van het probleem onbegrensd zijn.
- Oneindigheid: elk 'duivels vraagstuk' kan worden beschouwd als een voorbode van een ander probleem. Het heeft geen identificeerbare, fundamentele oorzaak. Omdat het aanpakken van symptomen niet echt problemen oplost, heeft men nooit de zekerheid dat het vraagstuk wordt opgelost op het juiste niveau. Bovendien is er geen set van criteria of regels die aan kan geven of de oplossing van een 'duivels vraagstuk' goed of fout is. Oplossingen zijn alleen goed of slecht in relatieve verhouding tot elkaar. Dit houdt ook in dat er voor dit soort vraagstukken geen uitputtende lijst van geoorloofde werkwijzen bestaat.
- Ingewikkeldheid: door de verwevenheid van de vraagstukken zijn er vele aangrijpingspunten voor interventies en veel geloofwaardige benaderingen voor actieprogramma's.
- Onzekerheid: 'duivelse vraagstukken' bestaan in een dynamische en grotendeels onzekere omgeving, waardoor de noodzaak ontstaat risico te accepteren. Het denken in mogelijke, toevallige gebeurtenissen en de flexibiliteit om te kunnen reageren op ongedachte en misschien onvoorstelbare toevalligheden zijn beide noodzakelijk.

Deze karakteristieken maken de aanpak van strategische en bestuurlijke vraagstukken uitermate lastig. Hier komt nog bij dat de hedendaagse orde wordt gekenmerkt door

---

‘georganiseerd wantrouwen’. Vertrouwen is een vrijwel absolute voorwaarde voor het ontstaan en behoud van stabiele sociale relaties. Dit vertrouwen staat onder druk als er sprake is van diversiteit in visies, belangen en praktijken. Deze diversiteit is onmiskenbaar binnen de hedendaagse turbulente wereld, een wereld waarin het model van het industriële tijdperk vastloopt, zoals door Scharmer (2010) wordt beargumenteerd. Bestaande problemen kunnen in zijn visie niet worden opgelost door onze gevestigde mentale modellen en gewoonten te gebruiken. Hij ziet een combinatie van en een wisselwerking tussen drie soorten complexiteit: dynamische, sociale en ontluikende complexiteit.

- Dynamische complexiteit betekent dat er een systematische vertraging zit tussen oorzaak en gevolg in ruimte of tijd. Hoe langer en complexer de keten van oorzaak en gevolg is, des te groter is de dynamische complexiteit van het probleem. Als de dynamische complexiteit gering is, kunnen de elementen ervan stuk voor stuk worden aangepakt. Bij grote dynamische complexiteit is een meer holistische benadering adequater.
- Sociale complexiteit ontstaat door verschillende belangen, opvattingen en zienswijzen van belanghebbenden. Bij geringe sociale complexiteit is het nog wel mogelijk te vertrouwen op de deskundigheid van experts. Wanneer de sociale complexiteit groter wordt, is een ‘multi-stakeholder approach’ nodig, waarbij inzichten en stemmen van alle relevante belanghebbenden worden gehoord en gewogen.
- Ontluikende complexiteit (‘emerging complexity’) staat voor situaties waarbij (a) de oplossing voor het probleem onbekend is, (b) de probleemformulering zelf nog in ontwikkeling is en (c) nog onduidelijk is wie de voornaamste belanghebbenden zijn.

Wanneer de toekomst niet kan worden voorspeld op grond van de trends in het verleden, moeten situaties aangepakt worden, terwijl ze zich ontwikkelen. Hoe groter dit soort complexiteit, des te minder er vertrouwd kan worden op ervaringen uit het verleden. De vereiste kennis vormt een ‘blinde vlek’ en moet nog ontwikkeld worden. Er is een nieuwe en diepere sociale ‘aandachtstructuur’ nodig, waarin de intelligentie van de open geest (IQ), het open hart (EQ) en de open wil (SQ) worden aangesproken (Scharmer 2010). Deze wisselwerking bevordert adaptiviteit. De essentie van adaptief handelen is dat het een leerproces is (Heifetz 1994). Het terugvallen op bestaande technische kennis of het inzetten van routinegedrag schiet hierbij tekort. Het gaat om een creatief, ten dele intuïtief proces waarbij verbeeldingskracht en ‘tacit knowledge’ (Polanyi 1969) belangrijke dimensies zijn.

Gegeven deze ‘nieuwe turbulente orde’ moeten we leren leven in een open, dynamische, gelaagde, vervlochten, onbepaalde werkelijkheid. De klassieke onderscheidingen tussen proces en structuur, actor en systeem hebben hierdoor veel van hun analytische waarde verloren. Het gaat nu om een structuratie perspectief (Giddens 1984), waarin structuur en proces, systeem en actor intrinsiek met elkaar zijn verbonden. De twee zijden worden verenigd door sociale praktijken, alledaagse handelingen die mensen uitvoeren. Door alledaagse handelingen (routines) reproduceren actoren structuren en systemen. Structuren worden in Giddens’ visie ‘regels en hulpbronnen’ die zowel medium als resultaat zijn van sociale interactie. Sociale structuren zijn hier dus geen dwingende, onpersoonlijke krachten die boven en afgescheiden van individuen staan; zij worden in plaats daarvan gereproduceerd door actoren die in hun dagelijks leven interacteren met

---

anderen. Wanneer die structuren een min of meer vaste vorm gaan aannemen en er sprake is van patronen van sociale relaties tussen actoren of collectiviteiten over tijd en ruimte, spreekt Giddens van een systeem. Door steeds te benadrukken dat structuren 'both enabling and constraining' zijn en door de actor als een 'knowledgeable and capable agent' te conceptualiseren, verzoent Giddens de klassieke oppositie tussen systeem en actor, tussen structuur en proces. Dit perspectief kan men ook aanduiden als een 'multi-actor-in context' benadering. Context is hierbij een verzamelbegrip voor de specifieke hier en nu interne situatie (de arena), de omvattende sector, periode of netwerkken (het veld) en de algemene maatschappelijke omgeving (het domein). Een complicerende factor is dat deze verschillende actoren op verschillende niveaus opereren. Niet alle processen zijn zichtbaar. Veel onttrekt zich aan het zicht en gehoor. Op het podium vindt het openbare zichtbare deel van de betekenisgeving plaats. De spelers zijn gehouden aan de formeel voorgeschreven rollen en procedures. Coulissen verwijst naar de in de 'schemerzone' plaatsvindende handelingen, zoals vertrouwelijke afspraken, de compromissen en coalities die 'achter de schermen' worden gesloten."Velen achten de verrichtingen achter de coulissen het belangrijkste, daar hier de actoren hun opvattingen op elkaar afstemmen met het oog op het zo goed mogelijk verwezenlijken van het eigen belang" (De Ruijter 2000, 13). In de kleedkamer (om van de slaapkamer maar niet te spreken) komen gevoelens in de vorm van persoonlijke affectie en animositeit naar voren. "Kortom, de werkelijkheid is opgebouwd uit vele niveaus en vele verbonden arena's waarin verschillende actoren in verschillende hoedanigheden of rollen optreden. Nu eens spelen ze de hoofdrol, dan weer zijn ze slechts figurant, publiek of onderdeel van het decor waartegen het spel wordt opgevoerd" (De Ruijter 2000, 13).

Het moge duidelijk zijn dat het voor het interpreteren van en interveniëren in deze complexe zingevingsprocessen, ook te duiden als besluitvormingsprocessen, essentieel is vast te stellen wie de hoofdrolspelers zijn. Deze noemen we leiders. Dit kunnen naast personen ook instituties en instanties zijn. Leiderschap kan in de context van complexe dynamische condities dan ook gezien worden als een 'interact' (Teisman 2005), ofwel een collectief vermogen van de organisatie, zonder overigens aan het belang van de individuele vermogens van personen af te doen.

In dit krachtenveld van wisselende, meervoudige perspectieven construeren mensen immers hun eigen werkelijkheid met gebruikmaking van structuren, procedures, regels (praktijken) die ze daardoor tevens wijzigen. Verschillende actoren met hun verschillende biografieën, visies, belangen en praktijken zijn ten gevolge hiervan verwickeld in voortgaande (her)scheppende onderhandelingen over betekenisgeving (Weick 1995). Er is hierbij sprake van zowel samenwerking als strijd. Betekenisverlening is als sociaal proces dialogisch van aard (Bakhtin 1981) en daarmee in machtsverhoudingen gevat, zoals krachtig aangegeven met het begrip definitiemacht (Foucault 1975). "De in het verleden tot stand gekomen betekenisgeving van een situatie of verschijnsel wordt meegenomen naar nieuwe situaties. Daar klinken ze als echo mee in een nieuwe sociaal geconstrueerde betekenis. Deze gestolde betekenissen uit vroegere ervaringen en handelingen worden verknoopt met de betekenissen die in een nieuwe interactie ontstaan. Kortom, er is een voortdurende wisselwerking tussen twee vervlochten en in elkaar overlopende componenten; de geordende structuur en de ordenende handeling" (De Ruijter 2000, 7).

---

Vraag is nu wie/wat nu die hoofdrolspelers en spelbepalers zijn die in besluitvorming kernpositie innemen en op grond van welke kenmerken zij hierin slagen? Er zijn talloze studies die zich hierop hebben gericht. Kortheidshalve verwijs ik voor een overzicht naar Grint (2011). Ik concentreer mij hierbij op het zgn. complexiteitsperspectief inzake leiderschap.

Vanuit het complexiteitsperspectief wordt leiderschap vooral geduid vanuit de externe context, waarin zoals hierboven al aangegeven vijf langlopende en voor een deel ook samenhangende, maatschappelijke trends dominant zijn: individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering. Traditionele zekerheden en werkwijzen zijn ontoereikend gebleken; oude vanzelfsprekendheden vallen weg en beproefde interventies blijken meermalen meer negatieve dan positieve effecten te op te leveren. Veel publieke gezagsdragers en instellingen worden geconfronteerd met een onrustige en onvoorspelbare omgeving. Niet voor niets wordt gesproken in termen van vluchtigheid, pluriformiteit, risico, netwerk en transactie. Natuurlijk zijn dit eenzijdige perspectieven, opgeroepen door het beklemtonen van een bepaald aspect, maar het valt niet mee een eenduidig verband tussen deze perspectieven te leggen. Leiderschap moet kunnen omgaan met plotselinge, niet of nauwelijks te beïnvloeden gebeurtenissen die organisaties in korte tijd in ander vaarwater kunnen brengen. Meervoudigheid, meerstemmigheid en onbepaaldheid zijn kernelementen van onze hedendaagse wereld. Een gevolg hiervan is een steeds luider klinkende roep om sterke en evenwichtige leiders. Het gaat dan om leiders die op basis van herkenbare waarden prioriteiten kunnen stellen, duiding kunnen geven aan nieuwe en onverwachte ontwikkelingen en zich bovendien duidelijk kunnen profileren ten opzichte van anderen. Schakelend zingeven is de sleutel voor succesvol leiding geven (Witvliet 2005). Hierbij wisselen het orde-zoeken en het innoveren/het ontwikkelen elkaar af (Teisman 2005). Bij het orde zoeken (of herstellen) gaat het om systemen stabiliseren en afwijkingen elimineren, terwijl bij ontwikkelen het evolueren en stimuleren van afwijkingen centraal staan. Leiders staan voor het dilemma zich te richten of op ontrafelbare vraagstukken die om ordening vragen of op samengestelde vraagstukken die verbindend vermogen vereisen (o.m. De Ruijter 2011; Teisman 2005; Avolio, Walumbwa & Weber 2009, Weijers 2011). Kortom, leiderschapsmodellen die in de vorige eeuw zijn ontwikkeld, passen niet meer goed bij de dynamiek van organisaties die acteren in de hedendaagse kennisgedreven economieën. In deze wereld, gekenmerkt door verandering en pluriformiteit (o.m. Lichtenstein et al 2007). Klassieke machtsbronnen als positiemacht en traditie verliezen aan gewicht ten opzichte van charisma en expertise. Bovendien is het benutten van deze machtsbronnen situatiespecifiek. De vraag is kortom wanneer welke machtsbron voor een leider relevant is en welke stijl hij hierbij hanteert. Hierbij heeft hij keuze uit verschillende leiderschapstijlen afhankelijk van de specifieke situatie. Maar er dient dan wel rekening gehouden te worden met de meer algemene hedendaagse situatie. Vanwege de meervoudigheid, meerduidigheid en vervlechting van verschijnselen en vraagstukken in een turbulente en complexe wereld is er steeds meer behoefte aan transformationeel, verbindend ('connected') en dienend leiderschap. Het gaat dus om leiders die om moeten kunnen gaan met onvoorspelbare situaties die niet tevoren in protocollen en plannen kunnen worden beschreven, waarbij overigens hun handen 'gebonden' zijn door formele regelgeving, protocollen, toedeling van bevoegdheden. Leiders moeten m.a.w. kenmerken van de ordebewaker en ordeverstoorder in zich



---

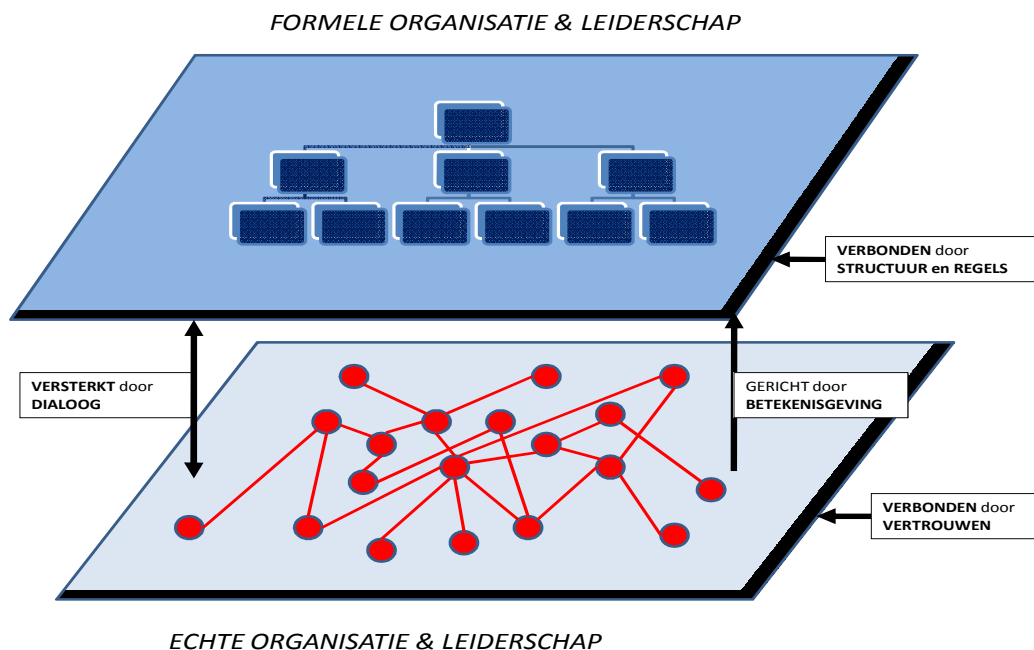
verenigen, zodat zij onder condities van ordelijke chaos of chaotische orde sturend kunnen opereren.

Leiderschap moet kunnen omgaan met plotselinge, onverwachte, niet te voorziene of te beïnvloeden gebeurtenissen die de organisatie in korte tijd in een heel ander vaarwater kunnen brengen. De samenleving is onvoorspelbaarder geworden; de op basis van scenariodenken en ervaringen in het verleden ontworpen crisisplannen voldoen nog slechts ten dele. Ook de interne omgeving is voor leiders ingewikkelder geworden door het veranderde karakter van moderne organisaties. Er is een verschuiving van een nadruk op (verticale) structuur naar het accent op de betekenis van organiseren als een (horizontale) beweging. Dit houdt een veranderende rol in van de leiders van overwegende focus op 'strategie, structuren, regels en systemen' naar meer aandacht op 'doel, processen, mensen en vertrouwen'. De achterliggende gedachte daarbij is dat mensen en organisatie er beide tegelijkertijd zijn en in voortdurende interactie staan. Deze verschuiving impliceert een noodzaak om transformationeel te handelen, met name in die situaties waarin men wordt geconfronteerd met verrassingen, crises, onzekerheid en ambiguïteit. Vroeger was er veelal sprake van transactioneel leiderschap waarbij wordt uitgegaan van een ruilrelatie tussen leider en medewerker. Deze relatie wordt gekenmerkt door wederzijdse investeringen en opbrengsten. De leider reikt duidelijke doelen en streefcijfers aan en beklemtoont welke materiële en niet-materiële beloningen kunnen worden verwacht bij succesvolle afronding c.q. het behalen van de doelstellingen. Het doel is medewerkers te motiveren te presteren zoals van hen wordt verwacht door het scheppen van goede condities en in ruil voor beloning (Bass 1985). Deze stijl is nuttig in stabiele evenwichtssituaties maar is niet (echt) geschikt voor organisaties die opereren in een turbulente omgeving met veel of snelle veranderingen (Kirkbride 2006). Transformationeel leiderschap (Bass 1985) gaat met name om het formuleren van een visie. Transformationele leiders zijn inspirerend voor hun ondergeschikten, weten emotionele behoeften te bevredigen, intellectueel te stimuleren en de focus van eigenbelang te verbreden naar het belang van de groep en de organisatie. Een 'perfecte' vorm van transformationeel leiderschap behelst een combinatie van vier dimensies (Kirkbride 2006): "(1) individualized consideration, (2) intellectual stimulation, (3) inspirational motivation en (4) idealized influence". Vanuit de '*individualized consideration*' dimensie toont de leider zorg voor ondergeschikten, behandelt hen als individuen, kent hen goed en luistert zowel naar hun zorgen als naar hun ideeën. De dimensie van '*intellectual stimulation*' betreft het stimuleren van ondergeschikten om via vragen en problemen hen aan het denken te zetten om zo hun eigen vaardigheden te kunnen ontwikkelen. De '*inspirational motivation*' dimensie gaat over het motiveren van volgelingen tot superieure prestaties, vooral door op meeslepende wijze een visie op de toekomst te geven. De '*idealized influence*' leiderschapsdimensie tenslotte raakt aan de voorbeeldrol, vooral op basis van persoonlijke kenmerken of charisma. Dergelijke leiders worden vaak hoog beoordeeld als het aankomt op moraliteit, vertrouwen, integriteit en eerlijkheid (Kirkbride 2006).

Het moge duidelijk zijn dat transformationeel leiderschap staat of valt met het vermogen te verbinden.

Verbindend leiderschap speelt zich af op twee niveaus (Gobillot 2008) zoals in afbeelding 1.1 staat weergegeven. Het eerste betreft het vermogen van een leider om zich te

verbinden met wat de *'echte'* organisatie wordt genoemd, waar de energie is, waar mensen proberen iets op te bouwen, waar de netwerken zijn. Het tweede en moeilijkste is om de echte organisatie te verbinden met de doelstellingen van de *'formele'* organisatie. De formele organisatie is ontworpen. Het betreft de structuur, de processen, de manier waarop het werk is georganiseerd. De echte organisatie wordt gevormd door de netwerken die mensen met elkaar hebben, die eigenlijk de formele organisatie 'smeren'. Het is onwaarschijnlijk dat men iets kan bewerkstelligen zonder dat men toegang heeft tot de sociale netwerken. Een formele organisatie is niet echt omdat het geen gemeenschap is volgens Gobillot. Zij is een instrument, vooral ontworpen voor het verhogen van doelmatigheid. Wat ons echter als mensen verbindt, is een gemeenschap.



*Afbeelding 1.1 Het model van 'connected leadership'*

Gobillot beschrijft formeel leiderschap aan de hand van de volgende componenten; verticaal, op basis van directieven, hiërarchisch, strak en 'eenrichtingsverkeer'. Met 'echt' leiderschap doelt hij op componenten als horizontaal handelen op basis van dialoog. Dit impliceert gemeenschappelijkheid en gezamenlijkheid. Flexibiliteit rekent hij hier ook toe. In de benadering van Gobillot inzake 'verbindend leiderschap' staat de leider centraal in zijn rol om denken en doen te coördineren zodat personen binnen de organisatie de juiste keuzen kunnen maken. Hij heeft dus een faciliterende rol.

Leiders beïnvloeden de verbinding tussen mensen op twee manieren. Enerzijds – en traditioneel - vanuit hun formele autoriteit voortvloeiend uit hun positie, anderzijds vanuit de informele autoriteit die is verkregen vanuit de persoonlijke geloofwaardigheid en charisma. Deze informele autoriteit is van essentieel belang voor het succes van leiders die worden geconfronteerd met een nieuwe context.

Om succesvol te zijn, gebruiken 'verbindende leiders' hun persoonlijke invloed om de sociale netwerken binnen hun organisaties te reconstrueren. Deze webben van informele connecties zijn belangrijk binnen effectieve organisaties omdat zij de formele

---

structuur 'smeren', expertise en innovatie verspreiden en de flexibiliteit creëren die noodzakelijk is om te kunnen omgaan met complexiteit en turbulentie.

'Verbindende leiders' hebben drie componenten ontwikkeld die sociale en morele connecties creëren. Ten eerste zijn ze *betrouwbaar* en hebben *vertrouwen* in anderen. Dit zorgt ervoor dat de risico's die aan co-creatie zijn gekoppeld, beheersbaar kunnen blijven. De tweede component is het *geven van betekenis aan relaties* door belanghebbenden rond een gezamenlijke agenda bijeen te brengen. De derde component is dat ze *dialogoog en krachtige conversaties* aanmoedigen om daarmee de betrokkenheid veilig te stellen. Overigens is het niet zo 'dat je van de formele organisatie af moet'. Die is om goede redenen ontworpen en zij werkt. Maar een formele organisatie werpt wel barrières op tussen mensen onderling en tussen de organisatie en haar klanten. Die grenzen zijn niet erg doorlaatbaar. Klanten vinden het erg moeilijk om echt een relatie te hebben met een formele organisatie. Een formele organisatie werkt volgens drie fundamentele principes: rollen (medewerker, klant), regels (die men moet gehoorzamen) en economische prikkels. Het probleem met die prikkels is dat we normaal zo niet met elkaar omgaan. Men doet niet alleen iets omdat men ervoor wordt beloond. Men doet het ook omdat de intrinsieke en sociale baten ervan worden gezien, vanuit de maatschappelijke en morele verplichtingen. Als daar geen rekening mee gehouden wordt, zullen volgens Gobillot de doelstellingen nooit volledig worden behaald.

Gekoppeld aan beide organisatievormen is het 'formeel' en 'verbindend' leiderschap (door Gobillot 2008, 'echt' leiderschap genoemd). In tabel 1.1 staan de verschillen tussen beide aangegeven.

#### **Formeel leiderschap**

- Vertikaal
- directieven
- hiërarchisch
- gedwongen
- verantwoording
- robuust
- verleden irrelevant
- beheersing van middelen
- eenrichtingsverkeer

#### **Echt leiderschap**

- horizontaal
- dialoog
- gemeenschappelijk
- flexibel
- reciprociteit
- breekbaar
- verleden relevant
- vertrouwen creatie
- tweerichtingsverkeer

*Tabel 1.1 Verschillen formeel en echt leiderschap*

Verbindend leiderschap houdt ook in het in balans brengen en houden van vier oriëntaties of 'concurrerende waarden' (Quinn et al 2003, Cameron & Quinn 2006, zie ook Aardema 2004); in elke specifieke situatie moet er gezocht worden naar de verbindingen tussen organisatiegerichtheid (rechtmatigheid), mensgerichtheid (aanvaardbaarheid), omgevingsgerichtheid (doeltreffendheid) en resultaatgerichtheid (doelmatigheid). Het is daarbij als leider van belang om vast te stellen dat niet alle verschillende leiderschapactiviteiten en cultuuraspecten tegelijk nodig zijn maar ook dat men deze niet allemaal kan beheersen of overzien en op basis daarvan rationele keuzes kan maken. Het is beter om soepel mee te bewegen met de dynamiek in de omgeving. Immers ieder probleem heeft zijn eigen context en procesgang. Het resultaat hiervan hangt af van het verloop van de interactie tussen partijen. Alleen daarom al zijn eenduidige, rationeel enig juiste oplossingen niet mogelijk. De vraag is bovendien of dat

---

wenselijk is. “Het leuke van besturen en managen is juist het leven en spelen met allergieën en spanningen”. Juist als mensen onder spanning worden gezet, zijn de meeste creatieve vondsten mogelijk. “Zonder spanning is er geen verbinding. De kunst van verbinden creëert de mogelijkheid om tot verandering te komen”. De verbindende leider schakelt m.a.w. tussen wens en realiteit, maakt gebruik van procesmanagement en ICT, viert de gerealiseerde successen en complimenteert zijn mensen. “Deze leider dient zich te gedragen zoals hij wil dat anderen zich gedragen”.

Naast de transformationele en de verbindende leiderschapstijl is een dienende stijl eveneens relevant. Deze stijl kan worden samengevat in tien karakteristieken (Greenleaf, 1999):

- De dienend leider verstaat de kunst van het *luisteren*. Dit vraagt om interesse, openheid, concentratie en inlevingsvermogen. Ook is het van belang te luisteren naar wat mensen niet zeggen en de intentie achter woorden te begrijpen.
- *Empathie* of inlevingsvermogen is een basiskenmerk van de dienend leider omdat die beantwoordt aan het verlangen van mensen om serieus te worden genomen. Dat houdt overigens niet in dat de dienend leider alles goed vindt. Empatisch vermogen is ook de kunst om een scheiding te maken tussen mensen en hun daden.
- *Helend vermogen* is het vermogen om mensen ‘heel’ te maken en dat houdt in dat je in balans bent met jezelf en je omgeving. Deze balans is vaak ver te zoeken wat kan leiden tot stress en conflicten. Een dienend leider zal er altijd naar streven mensen te ondersteunen in hun poging een goede balans te vinden.
- Een dienend leider zal zich ook altijd inzetten op de groei van zijn of haar medewerkers, zowel op het persoonlijk als professioneel vlak; *commitment aan groei*. Dat houdt in dat deze vorm van leiderschap altijd gekoppeld is aan coaching. Het scheppen van voorwaarden die groei mogelijk maken, is een vanzelfsprekendheid. Het is een voortdurende zoektocht naar de optimale balans voor mens en organisatie. Als het goed is, groeien ze daardoor allebei.
- Een dienend leider *bouwt aan een gemeenschap*. Aan de basis van dienend leiderschap ligt het idee dat de mens een sociaal wezen is. Ieder mens maakt deel uit van een groter geheel. Dat houdt in dat je samen meer voor elkaar krijgt maar ook steun en stimulans kunt ontlenen aan de groep. Daarom zal de dienend leider streven naar saamhorigheid en een gevoel van betrokkenheid en verantwoordelijkheid bij elkaar en bij de organisatie. Het is de kunst een team samen te stellen waarin de verschillende kwaliteiten elkaar aanvullen en versterken. Dit leidt tot een sfeer van vertrouwen en een omgeving waarin mensen tot bloei kunnen komen.
- Bewustzijn betekent voor de dienend leider dat we allemaal in het hier en nu leven en onze *verantwoordelijkheid nemen*; doen wat nodig is. Het betekent echter ook dat je met een open blik bij jezelf naar binnen kijkt en verantwoordelijkheid neemt voor wat je daar aan treft. Bewustzijn is niet eenvoudig omdat veel dingen op de automatische piloot gebeuren en we tijdens ons werk vaak in gedachten met iets anders bezig zijn.
- Een leider moet naast het dienen natuurlijk ook leiding geven en richting aangeven en mensen in beweging krijgen. De dienend leider doet dit niet via dwang maar via *overtuigingskracht*. Het is het vermogen om op zo een manier iets naar voren te brengen dat anderen hun eigen (andere) mening los durven laten en overtuigd raken van de waarde van het nieuwe argument. Dit vraagt om vastberadenheid, een vriendelijke benadering en respect voor tegenwerpingen, twijfels en vragen.

- 
- *Conceptualiseren*: nieuwe dingen ontstaan uit het vermogen om te kijken voorbij de bestaande kaders. Dromen maakt hier deel van uit, maar alleen met dromen, kom je er niet. De droom zal ingebed moeten worden in de realiteit. Je moet dus in actie komen, de juiste maatregelen treffen en werken vanuit een concept. Met de juiste mix van droom en daad kun je je eigen werkelijkheid creëren.
  - *Vooruitzien* is het vermogen om te kunnen anticiperen. De intuïtie is hierbij belangrijk. Iedereen beschikt hierover maar lang niet iedereen durft er ook op te vertrouwen. Dit is jammer omdat het niet alleen een betrouwbare raadgever is maar ook omdat we vaak niet over de informatie beschikken om een rationele beslissing te (kunnen) nemen. Intuïtie kan in dat geval de brug vormen tussen de beschikbare en de gewenste informatie.
  - In een wereld waar grondstoffen langzaam maar zeker uitgeput raken, is duurzaamheid een belangrijk begrip. Een dienend leider kent zijn verantwoordelijkheid voor de omgeving en gedraagt zich als een goed *rentmeester*.

Er bestaat wel een paradox dat dienend leiderschap met gezag en uithoudingsvermogen moet worden opgebouwd. Daar zijn ‘sterke’ leiders voor nodig die zichzelf moeten kunnen wegcijferen. De persoon van de leider blijft dus belangrijk, alleen zijn rol wordt anders; hij moet vanuit een erkenning van de complexiteit van het systeem het leiderschap van anderen faciliteren ofwel condities scheppen. Leiderschap doet hiermee een krachtig beroep op zelfinzicht en op gevoel voor mensen en omstandigheden. Dat vraagt naast inzicht in de werking van complexe systemen, vooral ook moed om los te laten en te vertrouwen in de kwaliteiten van anderen.

De verschuiving van individueel naar gezamenlijk dienend leiderschap zorgt ervoor dat competitie en samenwerking steeds vaker naast elkaar bestaan. Gelijktijdig concurreren en samenwerken blijkt overigens in de praktijk lastig verenigbaar. Deze combinatie doet een beroep op het aangaan en handhaven van relaties, gestoeld op wederzijds vertrouwen. Zie hier de vergelijking met de binnen de krijgsmacht gehanteerde opdrachtgerichte commandovoering (‘mission command’) waarbij lagere commandanten zelfstandig beslissingen nemen op basis van ruim gestelde opdrachten en randvoorwaarden die zij van hun commandant krijgen. Dit geldt zowel ten tijde van crises als in ‘vredestijd’. Hierbij staan wederzijds vertrouwen, wederzijds begrip en zelfstandig handelen centraal (Bevelhebber der Landstrijdkrachten 1996).

Als mensen samenwerken en elkaar vertrouwen kost zaken doen minder. Een dergelijke samenleving kan zich gemakkelijker organisatorisch vernieuwen, omdat door het groter onderling vertrouwen een enorme verscheidenheid aan sociale relaties kan ontstaan. Als mensen elkaar niet vertrouwen, zullen zij alleen samenwerken in een systeem van formele regels en regelingen. Dat leidt tot hoge transactiekosten, onderhandelingen en juridisering van onderlinge verhoudingen.

Zoals eerder aangegeven, zullen leiders -in een formele wereld met structuren en regels- nu en in de toekomst om moeten kunnen gaan met onvoorspelbare situaties die niet tevoren in protocollen en plannen kunnen worden beschreven. De leider zal een ‘multi actor’ moeten zijn die met meervoudige, meerduidige, vervlochten maar vooral onvoorspelbare problemen moet kunnen omgaan. Hij zal het onverwachte moeten gaan managen. Hierbij zijn volgens Weick & Sutcliffe (2011) vijf principes van belang. Volgens

---

hen is het van belang dat organisaties in problemen zich spiegelen aan een groep van organisaties die voortdurend onder belastende omstandigheden moeten werken en daarbij toch relatief weinig incidenten hebben. Deze organisaties, ook wel 'high reliability organisations (HRO)' genoemd, werken met een vorm van organiseren die de schok van beproevingen dempt en het herstelproces versnelt.

Om het onverwachte te kunnen managen, dient aan een 'alerte anticiperende' infrastructuur te worden gewerkt. Omdat dit geen eenvoudig proces is, betekent dit dat mensen afscheid moeten nemen van de genoegens van successen vieren, simplificaties, strategie, planning en bovengeschieden. De genoemde alerte infrastructuur dient voortdurend de vijf HRO principes te realiseren die hierna worden beschreven. Indien er niet naar een dergelijke infrastructuur wordt bewogen, wordt de schade die onverwachte gebeurtenissen teweegbrengen vergroot en het betrouwbaar presteren geschaad.

Het eerste HRO principe beschrijft de *gerichtheid op verstoringen*. Dit betreffen technische verstoringen. Een uitglijder wordt gezien als een symptoom dat er iets mis kan zijn met het systeem. HRO's moedigen het melden van vergissingen aan en staan stil bij 'bijna ongelukken' om ervan te leren. Ook zijn ze zich goed bewust van risico's van succes, waaronder zelfvoldaanheid, de verleiding om veiligheidsmarges terug te dringen en het overschakelen op de automatische piloot. HRO's spannen zich voortdurend in om te benoemen welke fouten niet gemaakt mogen worden en beoordelen de kans dat bepaalde werkwijzen het risico met zich meebrengen dat deze fouten toch plaatsvinden.

Een tweede manier waarop HRO's met het onverwachte omgaan is hun *terughoudendheid om vereenvoudigingen te accepteren*. Natuurlijk is het waar dat om succes te boeken in enige gecoördineerde activiteit mensen zaken moeten simplificeren om gefocust te blijven op een aantal sleutelkwesaties en –indicatoren. Maar het is ook waar dat minder simplificeren je in staat stelt om meer te zien. HRO's verwelkomen dan ook uiteenlopende ervaringen, scepsis jegens bestaande wijsheden en onderhandelingsstactieken die meningsverschillen verzoenen zonder de nuances weg te poetsen die verschillende mensen kunnen opmerken. Dus als zij een gebeurtenis herkennen als een die ze eerder hebben meegemaakt en begrepen, is dat eerder een bron van zorg dan een van troost.

Een derde principe is dat HRO's *gevoelig zijn voor de uitvoering*. Ze besteden veel aandacht aan de frontlinie, waar het echte werk wordt gedaan. Het globale beeld in HRO's is dan ook minder strategisch en meer situationeel dan in de meeste andere organisaties. Als mensen een goed ontwikkeld situationeel bewustzijn hebben, kunnen ze voortdurend het beeld aanscherpen teneinde vergissingen te voorkomen. Afwijkingen worden dan opgemerkt als ze nog naspeurbaar zijn en geïsoleerd kunnen worden. Dit wordt mogelijk gemaakt doordat HRO's zich bewust zijn van de nauwe banden tussen gevoeligheid voor de uitvoering en gevoeligheid voor relaties. Mensen die uit vrees niet vrijuit durven spreken, ondermijnen het systeem dat dan minder weet dan het nodig heeft om effectief te kunnen functioneren.

De hiervoor genoemde eerste drie principes (anticipaties) richten zich op het voorkomen van verstorende onverwachte gebeurtenissen. Het vierde en vijfde principe richten zich

---

op het voorkomen van ongewenste uitkomsten nadat een onverwachte gebeurtenis (toch) heeft plaatsgevonden (indamming).

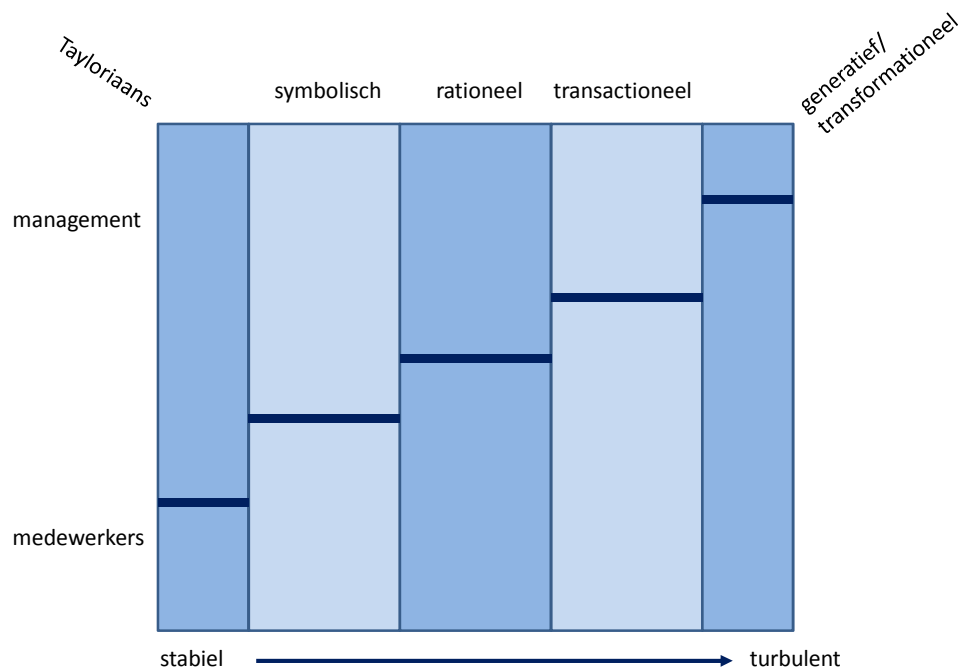
Het vierde principe is de *toewijding aan veerkracht*. Geen enkel systeem is volmaakt, dat weten HRO's beter dan wie ook. Daarom vullen zij de eerder genoemde drie anticiperende principes aan met toewijding aan veerkracht. HRO's ontwikkelen vermogens om onvermijdelijke vergissingen die tot een onvoorspelbare wereld behoren op te sporen, te beheersen en zonodig terug te veren om hun effecten in te dammen. Het kenmerk van HRO's is dan ook niet dat ze vrij van vergissingen zijn, maar dat fouten hen niet lam leggen. HRO's besteden dan ook veel tijd aan training, aan personeel met diepgaande en gevarieerde ervaring en vaardigheden om nieuwe combinaties te maken met wat voorhanden is. Zij verzinnen zelf hun 'worst case scenarios' en oefenen hun eigen variant van bijvoorbeeld brandoefeningen.

De vijfde onderscheidende karaktertrek van HRO's is hun *respect voor expertise*. HRO's koesteren diversiteit, niet enkel omdat het hen helpt om meer op te merken in complexe omgevingen, maar ook omdat het hen helpt om meer te doen met de complexiteit die ze tegenkomen. Starre hiërarchieën kennen hun eigen kwetsbaarheid voor fouten. Fouten op hoog niveau neigen ertoe zich te verbinden aan fouten op lager niveau, waardoor het voortvloeiende probleem groter wordt, lastiger te begrijpen en meer vatbaar voor escalatie. Om dit tegen te gaan, duwen HRO's besluitvorming omlaag en verbreden het. Beslissingen worden genomen in de frontlinie en het gezag komt bij mensen te liggen met de meeste ervaring, omgeacht hun rang.

Het succes van HRO's in het managen van het onverwachte wordt verklaard door hun vasthoudende inspanningen om opmerkzaam te handelen. Ze zijn zo georganiseerd dat ze beter in staat zijn het onverwachte tijdens het ontstaan ervan te op te merken en de ontwikkeling ervan te stoppen. Als het stoppen niet mogelijk is, dan richten ze zich op het indammen ervan. En als het onverwachte door de indamming heen breekt, richten ze zich op veerkracht en het snelle herstel van het functioneren van het systeem.

Implicatie van de visie van Weick & Sutcliff – met name door de eerste drie principes - is een belangrijke rol van de medewerkers (de uitvoerders, de professionals) bij strategiebepaling en de inrichting en vormgeving van de uitvoering.

Geurts (college aantekeningen, 2012) heeft dit in een schema weergegeven (afbeelding 1.2).



*Afbeelding 1.2 De mate van invloed van resp. management en medewerkers op strategie en uitvoering*

Links in het schema staat de wereld van het industrieel paradigma, dat via een aantal tussenmodellen (rechts) eindigt bij wat nu 'generative leadership' (generatief/transformationeel leiderschap) wordt genoemd. In het industrieel paradigma is een duidelijke scheiding tussen denken en doen te zien, terwijl bij generatief/transformationeel leiderschap denken en doen bij elkaar zijn gebracht om gezamenlijk doelstellingen te realiseren. Hiernaast is er ook sprake van een verschuiving in visie op betrokkenheid van de medewerker. In het 'Tayloriaans' paradigma wordt ervan uitgegaan dat medewerkers alleen op eigen belang uit zijn en gestuurd moeten worden omdat er anders niets van terecht komt (egocentrisme). Het generatief/transformationeel paradigma daarentegen, stelt dat medewerkers bereid zijn hun energie te steken in de organisatie (altruïsme). Daarbij hoeft niet ontkend te worden dat ook eigen belang hier aan de orde is. De overleving van het bedrijf op lange termijn is immers ook een persoonlijk belang.

## 1.2 Vraagstelling en aanpak

Om meer zicht te krijgen op de processen, mechanismen, determinanten die een kernrol spelen bij crisissituaties en bij het optreden van het onverwachte is nader onderzoek via een nauwgezette analyse van enkele cases wenselijk. Ik concentreer mij vooral op zgn. 'zwaailichtorganisaties' zoals bijvoorbeeld politie, brandweer en GGD maar ook ziekenhuizen en kerncentrales die zich op crises voorbereiden op basis van protocollen en daarvan afgeleide plannen. Deze plannen zijn vaak gebaseerd op ervaringen en gebeurtenissen uit het verleden en bieden zeker een solide structuur om te trainen en te oefenen. Maar omdat een daadwerkelijke crisissituatie altijd daarvan afwijkt, legt dit een



---

druk op leiders die in deze 'multi actor' situatie moeten kunnen opereren en schakelen tussen verschillende leiderschapstijlen. Er zijn zelfs leiders die 'van meet af aan' van het protocol afwijken omdat zij weten dat het niet functioneert. Diezelfde leiders verwachten van hun materiedeskundigen -die in diezelfde onvoorspelbare wereld opereren- een grote mate van adaptiviteit, flexibiliteit en improvisatievermogen.

De kernvraag die hierbij opkomt, is of en op welke wijze het onverwachte en onvoorspelbare succesvol 'gemanaged' kan worden en welke leiderschapstijlen hierbij productief zijn. Het gaat hierbij om het anticiperende vermogen om onverwachte gebeurtenissen te voorkomen en het indammende vermogen dat zich richt op het beperken van ongewenste uitkomsten nadat een onverwachte gebeurtenis toch heeft plaatsgevonden. Mijn vooronderstelling is dat een combinatie van transformationeel, verbindend en dienend leiderschap een sleutelrol hierbij speelt.

De vraagstelling van het onderzoek is tegen de achtergrond van de huidige turbulente ontwikkelingen in de wereld een actueel thema, alhoewel natuurlijk niet vergeten mag worden dat een belangrijk deel van het maatschappelijke en persoonlijke leven nog steeds volgens vaste routines, stabiele instituties en organisaties wordt geregeerd. Het onverwachte is niet het hoofdbestanddeel van het bestaan van organisaties en personen. Crises – geduid in termen van het onverwachte – verstoren die orde echter. Het is dan ook relevant meer kennis van en inzicht in het omgaan met deze crises te verwerven.

Aan de hand van literatuurstudie heb ik geconcludeerd dat een drietal leiderschapstijlen – transformationeel, verbindend en dienend - in combinatie een belangrijke bijdrage kan leveren aan het succesvol omgaan met crises. De basiskenmerken van deze combinatie leveren het volgende beeld op: een transformationeel, verbindend, dienend leider is wijs en inspirerend, benaderbaar, integer (dus te vertrouwen), genereus (dus behulpzaam), eerlijk (dus rechtvaardig en betrouwbaar), diplomatiek (dus goed in het omgaan met conflicten en spanningen), besluitvaardig (dus in staat tot gedegen, tijdige inschattingen en keuzes, die getuigen van intelligentie) en visionair (dus in staat tot het schetsen van een wenselijke toekomst) (Van Vught & Ahuja 2011).

De door Van Vught & Ahuja genoemde kenmerken corresponderen met de conclusies van de door mij als basis voor mijn onderzoeksvraag gebruikte studies van Kirkbride, Gobillot en Greenleaf. Ik heb deze herleid tot vier hoofdcategorieën waarop ik mijn materiaalverzameling en analyse heb gestructureerd, te weten:

- (1) (de mate van) horizontaliteit in het managen van de 'crisis',
- (2) (de mate van) vertrouwen in de interpersoonlijke relaties bij dit omgaan met crises,
- (3) (de aard van) besluitvorming en
- (4) (de aard en mate van) anticipatie in het voorkomen of inperken van onverwachte situaties, c.q. crises.

Om mijn onderzoeksvraag te beantwoorden, heb ik drie casussen geanalyseerd. In elk van deze casussen is sprake van verschillende actoren die in een specifieke context met elkaar tot betekenisgeving, tot duiding van de situatie, moeten komen. Ik heb hierbij een sociaal constructivistisch perspectief gehanteerd. Hierbij is de focus vooral gericht op de wijze waarop opvattingen worden geproduceerd. De werkelijkheid is in deze optiek niet een 'objectief gegeven' maar een sociale constructie van bij de interactie betrokken

---

actoren (o.a. Weick 1995, Boonstra 2000, Van Oss 2003, Boonstra en De Caluwé 2006, Bekman 2006). De werkelijkheid is vanwege de variëteit aan actoren, elk met eigen visie, belang en handelingsrepertoire, altijd meervoudig meerstemmig en meerduidig. Weick (1995) merkt in dit verband dan ook op dat de resulterende werkelijkheidsbeelden alleen kunnen worden begrepen als het resultaat van menselijk denken en handelen. Daarbij kunnen deze werkelijkheden verschuiven in de tijd, van geval tot geval en van context tot context verschillen (De Sonnaville 2005). Mijn onderzoek kan dan ook getypeerd worden als interpretatief: “concerned with understanding the meanings which people attach to phenomena (actions, decisions, beliefs, values, etcetera) within their social worlds” (Ritchie & Lewis 2003, 3). Het gaat m.a.w. om het tot zijn recht laten komen van de subjectiviteit van de direct betrokkenen, mijn respondenten. Ik heb dat uiteraard wel daarna gerelateerd aan het oordeel van mij als onderzoeker. De uitkomst is dus een ‘interact’; de resultante van de wisselwerking tussen onderzochten en onderzoeker. Ik heb hierbij bewust gepoogd om ambigue, meerduidige data zodanig te structureren, dat een helder beeld ontstaat. In die zin is er niet zozeer sprake van beschrijven of voorschrijven maar van inschrijven: “not so much a method of transferring information as a material operation of creating order” (Latour & Woolgar 1986, 245).

Bij deze sociale constructie van de werkelijkheid kunnen drie verbonden en soms nauwelijks te onderscheiden niveaus<sup>1</sup> worden genoemd:

- “(1)The social realities in time, being constructions (or interpretations) come about in interaction between actors: the level of experienced social realities;
- (2)The dynamics of relations in which actors are interacting and as a result produce social realities: the level of social acting;
- (3) The cognitions of actors, their way of arguing with regard to the case which I consider to be leading for their acting: the level of cultural knowledge” (Sackman 1991, zoals geciteerd door Verweij 2011, 104).

### **1.3 Onderzoeksmethodologie**

In mijn onderzoek heb ik de ‘case study’ als grondvorm gebruikt (Yin 2009), met name omdat ik beter inzicht in mechanismen en processen van besluitvorming bij ‘onverwachte gebeurtenissen’ in complexe concrete contexten wilde verkrijgen. Mijn gevalstudie is dan ook instrumenteel. “A case study is instrumental if a particular case is examined mainly to provide insight into an issue or to redraw a generalization. The case is of secondary interest, it plays a supportive role, and it facilitates our understanding of something else. The case is still looked at in depth its contexts scrutinized, its ordinary activities detailed, but all because this helps the researcher to pursue external interest” (Stake 2000, 437).

---

<sup>1</sup> De drie niveaus zijn onderling verbonden in een complexe interactieve wijze: “The cognitions are related to four aspects or categories of reality: descriptions (what is), methods (how), instructions (should) and causes (why). The content of these descriptions methods, instructions and causes are developing over time: people adjust their cultural cognitions in social interaction and, as specifically argued by Weick (1995) based on experiences”(Verweij 2011, 105-106).

---

Helaas durf ik niet te garanderen dat de geselecteerde cases exemplarisch zijn zodat analytische generalisatie zonder meer gerechtvaardigd is (Yin 2009, 15). Het is altijd aanvechtbaar op basis van slechts enkele cases te concluderen wat generieke en wat individuele/eigen dimensies van onderliggende mechanismen en determinanten van het ‘managen van het onverwachte’ zijn. Ik kan niet garanderen dat mijn cases voldoen aan alle door Yin (2009, 185-190) opgesomde kenmerken van een exemplarische casus. Om exemplarisch te zijn moet immers de gevalstudie niet alleen significant zijn. Aanvullende eisen zijn dat “the case study must be complete, the case study must consider alternative perspectives, the case study must display sufficient evidence and the case study must be composed in an engaging matter”. Om het gevaar van te snelle conclusies te beperken, heb ik wel een vergelijkende opzet gehanteerd waarbij ik zowel overeenkomstige als verschillende contexten heb geselecteerd.

In de drie gebruikte casussen speelt een ‘crisis’ een belangrijke rol en is de ‘multi actor’ rol van de leider noodzakelijk. Er is gekozen voor een combinatie van complementaire en contrasterende casussen, waarbij de crises variëren naar intensiteit en impact.

- een nationale vliegtuigramp met in drie multidisciplinaire teams een verbondenheid binnen de Veiligheidsregio Kennemerland tussen brandweer, politie/Kon. Marechaussee, Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) en gemeente Haarlemmermeer
- een internationale ‘driedimensionale’ militaire operatie met daarin organieke en samengestelde eenheden van de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken en enkele andere internationale eenheden
- een door de ANWB georganiseerde en gefaciliteerde ledenpeiling onder o.a. de vier miljoen leden met als doel de besluitvorming over het wetsvoorstel ‘Kilometerprijs’ door de Tweede Kamer te beïnvloeden

Ik heb mij ook rekenschap gegeven van de vier door Yin (2009, 40) onderscheiden kwaliteitsindicatoren. Ik heb de eis van ‘construct’ validiteit afgedekt door meerdere bronnen te gebruiken, mijn argumentatie in verschillende fasen van het onderzoek te expliciteren en concepten voor te leggen aan sleutelinformanten. Ik heb in het kader van het streven naar interne validiteit mijn uitgangspunten en redeneerwijze (c.q. mijn causale kaart) aangegeven. Inzake externe validiteit heb ik voortdurend het domein benoemd waarbinnen de bevindingen kunnen worden gegeneraliseerd. M.b.t. de eis van betrouwbaarheid heb ik triangulatie toegepast, zoals hierboven al is aangegeven. Bij betrouwbaarheid gaat het immers om de eis dat de dataverzameling kan worden herhaald, leidend tot dezelfde resultaten. “The objective is to be sure that, if a later investigator followed the same procedures as described by an earlier investigator and conducted the same case study all over again, the later investigator should arrive at the same findings and conclusions”(Yin 2009, 45). Ik heb drie soorten triangulatie benut. Ik heb (a) diverse databronnen geraadpleegd, (b) verschillende informanten geïnterviewd, en (c) meerdere dataverzamelingstechnieken gehanteerd. Ik heb alleen de door Yin hiernaast nog genoemde ‘theorie triangulatie’ buiten beschouwing gelaten. Overigens plaats ik hierbij de kanttekening dat het altijd aanvechtbaar is of eenzelfde gevalstudie herhaald kan worden. Immers mensen, omstandigheden en context zullen altijd veranderen met een bijbehorend effect daarvan op de resultaten.

---

In het onderzoek is er voor gekozen om aan de hand van een gestructureerd stappenplan (met vier analyseniveaus) informatie uit diverse bronnen en op diverse niveaus te verzamelen. Binnen dit stappenplan bouwt iedere volgende stap voort op de voorafgaande stap(pen):

1. Beschrijven van de formele ontwikkelingsgang zoals in de – min of meer- officiële informatiebronnen is vastgelegd (rapporten, openbare publicaties, etc.).
2. Beleven aan de hand van de beelden van de ontwikkelingsgang en van het leiderschap zoals deze in gesprekken door de onderzoeker reproducerend (cognitief) worden ervaren door de respondenten, in hun eigen taal en referentiekader. Dat is de eerste gespreksronde waarin de respondenten aan de hand van een onderwerpenlijst (topic list) worden geïnterviewd. Onderzoeksvariabelen zijn de vier hiervoor genoemde (1) (mate van) horizontaliteit in het managen van de ‘crisis’, (2) (mate van) vertrouwen in de interpersoonlijke relaties bij dit omgaan met crises, (3) (aard van) besluitvorming en (4) (mate en aard van) anticipatie in het voorkomen of inperken van ‘crises’. Specifieke onderwerpen (‘topics’) hierbij zijn het algemeen beeld van de casus en het management, de verwachting van het verloop van de situatie, de voorbereiding, de scenarioplanning en de verwachting versus de realiteit.<sup>2</sup>
3. Spiegelen aan de hand van mijn conceptueel raamwerk (de wisselwerking tussen leiderschapstijl en de vijf door Weick en Sutcliffe gehanteerde organisatiekenmerken) tijdens een gesprek met mij. Dat is de tweede gespreksronde waarin de respondenten aan de hand van de door mij geraadpleegde documenten en de gegeven antwoorden in de eerste interviewronde bevraagd worden. Hierbij wordt met name ingegaan op de aard van de gehanteerde leiderschapstijlen, de relevantie van plannen en protocollen, de verschillen tussen protocollen en werkelijkheid en de aard van de organisatie.
4. Analyseren via een bureau-analyse van alle gesprekken en informatiebronnen door onderzoeker, komend tot een totaalbeeld van de casus en een totaalbeeld over de drie casussen. Ook hier wordt uiteraard teruggegrepen op het gehanteerde conceptueel raamwerk.

In totaal heb ik 44 interviews gehouden tijdens de voorbereiding en de verschillende fasen van het onderzoek. Deze zijn verdeeld over ruim 30 actoren die in verschillende hoedanigheden een cruciale rol hebben gespeeld in het managen van de onderzochte casussen.

---

<sup>2</sup> Ik merk hierbij op dat ik bij het verzamelen, vastleggen en interpreteren van de kwalitatieve onderzoeksgegevens uit te gesprekken te maken heb met een ‘gelaagde werkelijkheid’; het gegeven dat sommige zaken en processen zich onttrekken aan het zicht van sommige toeschouwers en actoren. Niet iedere respondent weet dus hetzelfde of evenveel als zijn collega respondent. Om eenzijdigheid c.q. vooringenomenheid van mij zoveel mogelijk te voorkomen, zijn de gespreksverslagen aan de respondenten ter goedkeuring voorgelegd.

---

T.b.v. de intersubjectiviteit heb ik alle respondenten zowel de verslagen van fase 2 (beleven) als fase 3 (spiegelen) van het onderzoek (ook inhoudelijk) voorgelegd. Alle respondenten hebben de verslagen goedgekeurd.

#### **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstukken 2, 3 en 4 staan de drie casussen beschreven. Per hoofdstuk wordt begonnen met een beschrijving van de structuur, de formele organisatie en de procedures. Vervolgens staat de uitwerking beschreven van het vier stappen analyseplan. In hoofdstuk 5 staat de slotbeschouwing beschreven met daarin de conclusies per casus en een beschrijving van de verschillen en overeenkomsten tussen de casussen.

---

## 2 Casus 'Poldercrash'

A. Inleiding

B. Beschrijving structuur

C. Werkwijze in onderzoek: Vier analyseniveaus  
Informatiebronnen

### 1. Beschrijven

De situatie

Leiding en coördinatie

### 2. Beleven

Het algemeen beeld van de casus en het management

De verwachting van het verloop van de situatie

De voorbereiding

De scenarioplanning

De verwachting versus de realiteit

### 3. Spiegelen

Leiderschap

Relevantie van plannen en protocollen

Verschillen tussen protocollen en werkelijkheid

De aard van de organisatie

### 4. Analyseren

(Mate van) horizontaliteit in het managen van de crisis

(Mate van) vertrouwen in de interpersoonlijke relaties bij het omgaan met crises

(Aard van) besluitvorming

(Mate en aard van) anticipatie in het voorkomen of inperken van 'crisis'

---

## **A. Inleiding**

Een Boeing 737-800 van Turkish Airlines vertrekt op de ochtend van 25 februari 2009 uit Istanbul (Turkije) met als bestemming luchthaven Schiphol Amsterdam. Het gaat om vlucht TK 1951. De verwachte aankomsttijd op Schiphol is 10.40 uur. Aan boord bevinden zich 128 passagiers en 7 bemanningsleden. De meeste passagiers bezitten de Turkse of Nederlandse nationaliteit maar daarnaast zijn er personen met nog tien andere nationaliteiten aan boord. Kort voor de landing op de Polderbaan verliest het toestel snel veel hoogte en rond 10.30 uur stort het neer in een akker, op minder dan twee kilometer afstand van de Polderbaan. Direct na het neerstorten breekt het toestel in twee stukken. Ook het staartstuk en de motoren breken af. Er breekt geen brand uit en kort na de crash slagen passagiers erin een nooduitgang te openen. Een aantal passagiers verlaat daarna op eigen kracht het toestel.

Focus van het onderzoek heeft zich vooral op de voorbereiding op dergelijke crises en de eerste 24 uren na de crash gericht.

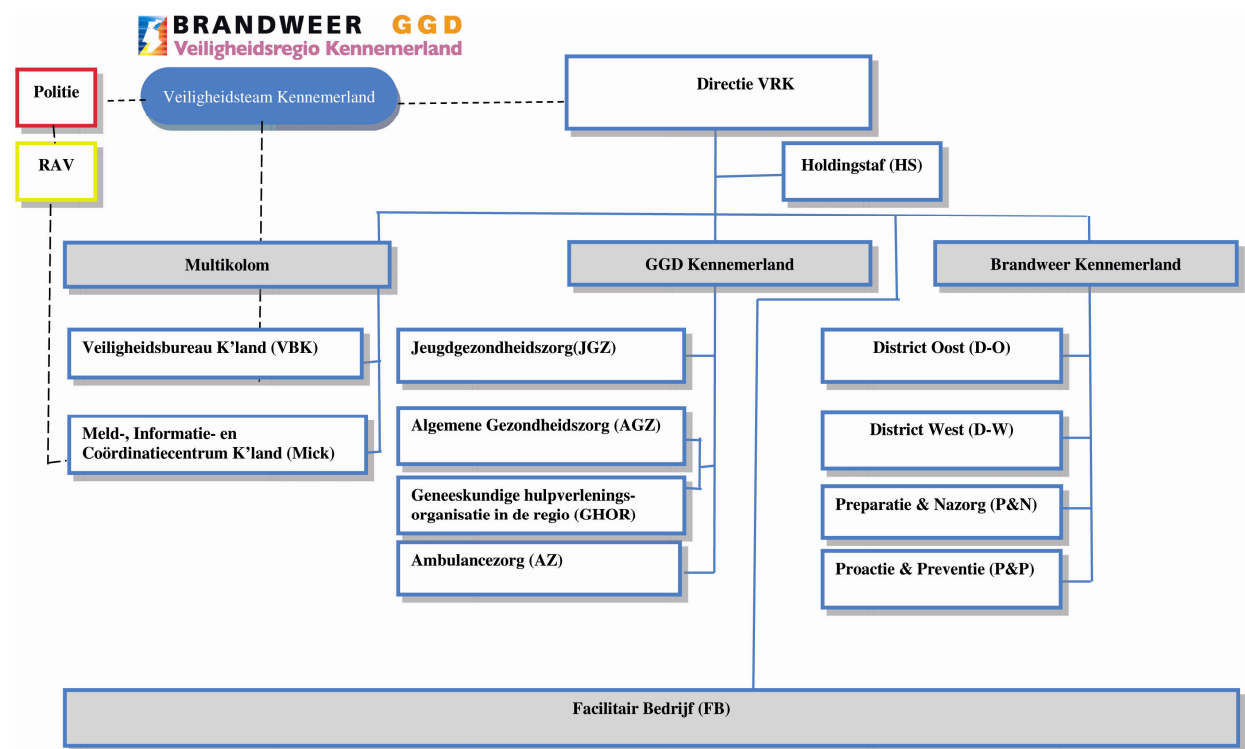
## **B. Structuur**

In Nederland hebben wij een systeem waarmee op een gestructureerde wijze met crisisbestrijding wordt omgegaan en waarin het land is onderverdeeld in veiligheidsregio's. Op dit systeem vindt ook toetsing plaats. De Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) zet zich in voor de gezondheid en veiligheid van de inwoners van regio Kennemerland, werkt voor tien gemeenten in de regio met een totaal van circa 500.000 inwoners en omvat GGD Kennemerland en Brandweer Kennemerland. De VRK werkt in de regio samen met de politie regio Kennemerland en Kon. Marechaussee district Schiphol. In de Wet veiligheidsregio's staat aangegeven dat elke veiligheidsregio over een crisisplan moet beschikken. Dit plan moet door het bestuur van de veiligheidsregio worden voorbereid en vastgesteld. Het is een dynamisch plan omdat plannen worden aangepast aan de ontwikkelingen en ervaringen. In het crisisplan staat onder meer beschreven welke instanties zijn betrokken, hoe de opschaling plaatsvindt (inschakeling van meer hulpdiensten) en welke risico's er in de regio zijn. Er wordt vooral op algemene zaken ingegaan in geval van incidenten die op meerdere plaatsen zouden kunnen gebeuren; die niet uniek zijn. Op sommige plekken in de regio verschillen de risico's echter. Daar worden aparte rampbestrijdingsplannen voor gemaakt. Er staan speciale maatregelen van de hulpverleningsdiensten en de gemeenten in. Dat is nadrukkelijk het geval voor het terrein van de Luchthaven Schiphol. Het crisisplan wordt op onderdelen verder uitgewerkt in draaiboeken waarin de activiteiten van de betrokken partners staan vermeld. De instantie die verantwoordelijk is voor een bepaald proces, schrijft zijn eigen draaiboek. Dat doet de gemeente, de brandweer, de politie of de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) organisatie.

Het belang om functionarissen die een taak hebben in de multidisciplinaire rampenbestrijding en crisisbeheersing te trainen, is groot. Leidinggevend van brandweer, politie/Kon. Marechaussee en GHOR kunnen namelijk diverse rollen vervullen binnen de multidisciplinaire teams CoPI, OT en BT op basis van piketdiensten. Vanuit de VRK worden o.a. opleidingen voor nieuwe medewerkers in de rampenbestrijding

verzorgd, worden er specifieke trainingen georganiseerd en kleine en grote oefeningen gehouden waarin een ramp- of crisissituatie (in een multidisciplinaire 'setting') wordt nagebootst. Voorbeelden van grote oefeningen zijn een brand op een boot in de haven van IJmuiden/het Noordzeekanaal of een bommelding op de luchthaven Schiphol. Daarnaast wordt ook geoefend met coördinatie. Gemeentefunctionarissen of bestuurders oefenen hun coördinerende of beleidstaken (bijvoorbeeld in het beleidsteam). Dat kan gaan met een fictief scenario, bijvoorbeeld een terroristische dreiging of een vliegtuigcrash. Mensen worden hierbij vanuit hun deskundigheid aangesproken en ingezet. De inzet in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing is specifiek; deelnemers moeten taken uitvoeren die aansluiten op hun dagelijks werk. Een brandweerman die veel afweet van gevaarlijke stoffen zal daar in een ramp ook op worden ingezet. Een ambulanceverpleegkundige zal tijdens een ramp slachtoffers behandelen. Training en werkelijkheid verschillen van elkaar; tijdens een ramp moeten zij dit werk onder grote druk en in nauwe samenwerking met tientallen anderen doen. Dit komt in de opleidingen, trainingen en oefeningen allemaal aan bod.

De formele structuur van de VRK<sup>3</sup> staat in afbeelding 2.1 weergegeven.



Afbeelding 2.1 Organogram VRK

<sup>3</sup> De VRK bestaat in deze vorm sinds 1 januari 2008.



---

## C. Werkwijze

### Vier analyseniveaus

Bij het onderzoeken, bestuderen en analyseren van de Poldercrash hebben de drie meest belangrijke multidisciplinaire operationele niveaus centraal gestaan: het Beleidsteam (BT), het Operationeel Team (OT) en het Commando Plaats Incident (CoPI). Op de drie niveaus is zowel met de leidinggevendenden van deze multidisciplinaire teams gesproken als met leidinggevendenden van de (monodisciplinaire) hulpdiensten. Laatstgenoemden vervulden vanuit hun specialisme een adviserende en uitvoerende rol binnen de multidisciplinaire teams CoPI, OT en BT. Door deze opzet is een brede groep benaderd waarbij de respondenten elkaar konden aanvullen en zonodig corrigeren.

De informatie is op vier analyseniveaus verzameld. Iedere volgende stap bouwt daarbij voort op de voorafgaande niveaus; beschrijven, beleven, spiegelen en analyseren.

### Informatiebronnen

In de analyse is gebruik gemaakt van de volgende officiële documenten:

- Het rapport Poldercrash 25 februari 2009 van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
- Het rapport ‘Neergestort tijdens nadering, Boeing 737-800, nabij Amsterdam Schiphol Airport, 25 februari 2009 van de Onderzoeksraad voor Veiligheid
- Het crisisplan Kennemerland

### Respondenten:

- Leider CoPI (brandweerofficier)
- Leider OT (brandweerofficier)
- Interim voorzitter BT (loco burgemeester)
- Officier van Dienst politie in CoPI
- Hoofd sectie politie in OT
- Hoofd sectie GHOR in OT
- Leidinggevende Kon. Marechaussee in BT
- Leidinggevende politie in BT
- Leidinggevende GHOR in BT

## 1. Beschrijven

In deze fase zijn de formele rapporten van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Onderzoeksraad voor veiligheid bestudeerd. Op basis van deze officiële documenten is de situatie beschreven en de daarbij gehanteerde leiding en coördinatie.

### • De situatie

Een Boeing 737-800 van Turkish Airlines vertrekt op de ochtend van 25 februari 2009 uit Istanbul (Turkije) met als bestemming luchthaven Schiphol Amsterdam. Het gaat om vlucht TK 1951. De verwachte aankomsttijd op Schiphol is 10.40 uur. Aan boord bevinden zich 128 passagiers en 7 bemanningsleden. De meeste passagiers bezitten de Turkse of Nederlandse nationaliteit maar daarnaast zijn er personen met nog tien andere

nationaliteiten aan boord. Kort voor de landing op de Polderbaan verliest het toestel snel veel hoogte en rond 10.30 uur stort het neer in een akker, op minder dan twee kilometer afstand van de Polderbaan. Direct na het neerstorten breekt het toestel in twee stukken. Ook het staartstuk en de motoren breken af. Er breekt geen brand uit en kort na de crash slagen passagiers erin een nooduitgang te openen. Een aantal passagiers verlaat daarna op eigen kracht het toestel.

Later op die dag wordt duidelijk dat er bij de crash negen personen zijn omgekomen waaronder de drie piloten en een stewardess. Van de andere inzittenden raken de meesten gewond. Enkel er zijn er slecht aan toe en er liggen een maand na de crash nog vijf personen in het ziekenhuis. De media tonen direct na de crash en gedurende de eerste dagen daarna veel belangstelling. Volgens de berichten zijn de eerste dag rond de 750 personen betrokken bij de hulpverlening.



*Afbeelding 2.2 Overzichtsfoto plaats incident*

Een week na de crash geeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid een persconferentie waarin de voorzitter de eerste conclusies over de oorzaak van de crash openbaar maakt. Een defecte radiohoogtemeter heeft in combinatie met het gebruik van het automatische besturingsysteem (automatische piloot) tot de fatale crash geleid.

De plek waar het toestel is neergestort, behoort tot de gemeente Haarlemmermeer. Sinds het besluit door de minister van Binnenlandse Zaken in maart 2006, maakt de gemeente Haarlemmermeer inclusief luchthaven Schiphol, voor wat betreft de brandweer en GHOR (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen) deel uit van de Veiligheidsregio Kennemerland (VRK). De Inspectie voor Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) vervult hierbij een toetsende en ondersteunende rol.

- **Leiding en coördinatie**

De VRK werkt in het kader van de rampenbestrijding aan de hand van een gedetailleerd beschreven proces. Dit proces “behelst voor alle disciplines (horizontaal) en voor alle niveaus (verticaal) het in onderlinge samenhang vaststellen van de wijze van bestrijden

---

van het incident (besluitvorming), het coördineren van het leiding geven aan de bestrijding, het monitoren van de resultaten en het op basis hiervan beoordelen en zonodig bijstellen van de bestrijding en beheersing” (IOOV rapport Poldercrash, 2009). In het onderzoek komen achtereenvolgens drie multidisciplinaire teams aan de orde: het CoPI, het OT en het BT. De formele (multidisciplinaire) structuur liep via de voorzitter van het BT en de leiders van het OT en CoPI.

Het CoPI heeft de operationele leiding op de plaats van het incident en coördineert daar de hulpverlening op de bronlocatie. Bij de Poldercrash bestaat het CoPI uit:

- de leider CoPI
- de officieren van dienst van politie, brandweer en GHOR
- de officier van dienst van de brandweer Schiphol
- een plotter
- een communicatiemedewerker
- de Kon. Marechaussee
- de Luchtvaartpolitie
- een vertegenwoordiger van het Rampen Identificatieteam
- een vertegenwoordiger van het Landelijk Team Forensische Opsporing

Vanaf 10.42 uur komen de eerste eenheden op locatie. Vanaf 10.55 uur is de leider CoPI op de incidentlocatie. Dat is ongeveer 25 minuten nadat het vliegtuig is neergestort.

Het OT komt bij grote ongevallen op de luchthaven bijeen in het crisiscentrum in het gebouw Triport II op Schiphol. Het OT heeft o.a. als taken en verantwoordelijkheden:

- Het uitvoeren van het vastgestelde beleid
- Het gevraagd en ongevraagd adviseren van het BT
- Het verzamelen en verwerken van informatie
- Het aansturen van alle bij de crisisbestrijding betrokken diensten en organisaties
- Het regelen van bijstand, aflossing en logistiek van hulpverlenende eenheden

Het OT bestaat uit:

- de operationeel leider
- de hoofden van de secties politie, brandweer, GHOR, gemeente, informatiemanagement en Kon. Marechaussee
- een voorlichter
- een functionaris van de luchthaven Schiphol

De taken van de operationeel leider zijn:

- Het uitoefenen van de operationele leiding
- Het adviseren van de (coördinerend) burgemeester over operationele aangelegenheden
- Het binnen het OT vertalen van beleidsbeslissingen in operationele opdrachten
- Het coördineren van de uitvoering van de operationele opdrachten
- Het -in opdracht van de (coördinerend) burgemeester- geven van bindende aanwijzingen aan de leider CoPI en aan de hoofden van de bij de crisisbestrijding samenwerkende zelfstandige diensten. Hij treedt daarbij niet op binnen de bevoegdheden van die hoofden bij de uitvoering van taken door hun dienst.

---

Tegen 11.00 uur komt de operationeel leider aan op de eerste verdieping van Triport II op de luchthaven Schiphol. De operationeel leider maakt met de voorzitter van het beleidsteam werkafspraken. Kort na 11.00 uur start de eerste plenaire vergadering van het OT. Dat is ongeveer 30 minuten na de crash van het vliegtuig.

Het BT komt bij elkaar bij grote rampen in het crisiscentrum op de zevende verdieping van het gebouw Triport II op Schiphol. Het BT bestaat uit:

- de (loco) burgemeester (voorzitter)
- de gemeentesecretaris
- de leidinggevendenden van politie, brandweer en GHOR
- de adviseur OOV
- een functionaris van de Kon. Marechaussee
- de Hoofdofficier van Justitie
- een functionaris van de luchthaven Schiphol

De burgemeester heeft in het BT de volgende taken en verantwoordelijkheden:

- Het voeren van het opperbevel bij het bestrijden van een crisis
- Het fungeren als voorzitter van het BT
- Het bestuurlijk / beleidsmatig leiding geven aan de activiteiten voor de bestrijding van een crisis (in zijn eigen gemeente)
- Het stellen van prioriteiten
- Het nemen van beleidsbeslissingen
- Het bepalen van het communicatiebeleid en het geven van persconferenties
- Het in overleg met de andere burgemeesters van getroffen gemeenten afstemmen van de inzet ten aanzien van de crisisbestrijding in het BT
- Het geven van een aanzet voor de ontwikkeling van een nazorgbeleid

Het BT is vanaf 11.05 uur op die woensdag in bedrijf. Dat is ongeveer 35 minuten nadat het vliegtuig is neergestort. Het BT is tot met vrijdag 27 februari 11.15 uur operationeel op de zevende verdieping van Triport II. Vanwege de afwezigheid van de burgemeester, is de loco burgemeester op woensdag 25 februari tot 18.15 uur voorzitter van het BT. Daarna neemt de burgemeester het over.

Samenvattend: het CoPI was operationeel 25 minuten na de crash (hulpdiensten waren toen al ongeveer 13 minuten aan de slag), het OT had de eerste plenaire vergadering 30 minuten na de crash en het BT was 35 minuten na de crash in bedrijf.

## **2. Beleven**

In deze fase van het onderzoek is in een eerste gespreksronde gesproken met drie functionarissen; de leider van het CoPI (brandweerofficier), het hoofd van de sectie politie uit het OT en de (interim) voorzitter van het BT. In de gesprekken is stilgestaan bij de beelden van de ontwikkelingsgang en van het leiderschap zoals deze in gesprekken

---

door de onderzoeker reproducerend (cognitief) zijn ervaren door de respondenten, in hun eigen taal en referentiekader. Onderzoeksvariabelen zijn:

- (1) (mate van) horizontaliteit in het managen van de 'crisis',
- (2) (mate van) vertrouwen in de interpersoonlijke relaties bij dit omgaan met crises,
- (3) (aard van) besluitvorming en
- (4) (mate en aard van) anticipatie in het voorkomen of inperken van 'crisis'.

In deze gespreksronde is een onderwerpenlijst ('topic list') gebruikt waarin de volgende specifieke (en van de onderzoeksvariabelen afgeleide) onderwerpen zijn besproken: het algemeen beeld van de casus en het management, de verwachting van het verloop van de situatie, de voorbereiding, de scenarioplanning en de verwachting versus de realiteit.

- **Het algemeen beeld van de casus en het crisismanagement**

Kernvraag hierbij was wat het algemeen beeld was van de Poldercrash en het daarbij horende crisismanagement zoals dat is beleefd.

Tijdens een afspraak op Schiphol Oost, werd de CoPI leider als hoofdofficier van dienst van de brandweer om 10.35 uur gealarmeerd. Het eerste wat hij deed, was controleren of dit om een oefening ging, maar dat was niet het geval<sup>4</sup>. Vervolgens stapte hij snel in de auto waarna snel een telefonische bevestiging volgde dat er vliegtuig was neergestort waarbij de locatie nog niet exact bekend was.

Vervolgens is de CoPI leider direct naar de voorbereide CoPI locatie gereden waarna duidelijk werd dat deze te ver was gesitueerd van de plaats incident (in een weiland langs de A9). Vervolgens is de CoPI leider direct daar naartoe verplaatst waarbij hij twee officieren van de brandweer Schiphol heeft meegenomen. Het drietal was om 10.55 uur op de plaats incident voordat de meeste hulpdiensten aankwamen. Aldaar is een tijdelijke CoPI locatie ingenomen in afwachting van de CoPI container (een mobiel commandocentrum).

Vervolgens heeft de CoPI leider een ronde rond het toestel gemaakt wat hij als een niet wezenlijke situatie bestempelt: "Een relatieve rust en geen paniek. Meerdere mensen waren reeds uit het wrak gekropen en onderweg naar de dichtstbijzijnde boerderij. De rest van de mensen zat nog in het toestel of bevond zich in de directe omgeving daarvan".

Ongeveer 35 minuten na de alarmering (40 minuten na de crash) vond het eerste CoPI overleg plaats in aanwezigheid van brandweer, politie, GHOR en Kon. Marechaussee. "Het gesprek ging over de veiligheid van de hulpverleners, de situatie ter plaatse en wat te doen. Prioriteiten moesten worden gesteld omdat zeker in het begin er meer werk lag dan dat er hulpverleners waren. Verder moest een besluit worden genomen over de logistieke (aan- en afvoer) route en de samenstelling van het CoPI in relatie tot het aantal mensen die zich inmiddels verzameld hadden".

De CoPI leider heeft "gedurende de eerste 45 minuten een hoog adrenaline gehalte ervaren. Daarna nam dit af omdat de zorg voor het personeel was geregeld (duidelijkheid over evt. brand, radioactiviteit, gevaarlijke stoffen), tijdig het juiste potentieel aan operationele diensten en middelen beschikbaar was, de alarmering goed werkte en het aantal slachtoffers bleek mee te vallen".

---

<sup>4</sup> Gedurende het eerste half uur vervulde de CoPI leider ook de rol van Hoofdofficier van dienst brandweer tot dat deze functionaris aanwezig was.

---

Na het eerste CoPI overleg heeft de CoPI leider telefonisch contact met de operationeel leider van het OT gehad (ook een brandweer officier). Laatstgenoemde informeerde het BT dat inmiddels op locatie in Triport II op Schiphol was. De samenwerking tussen de hulpdiensten werd als goed ervaren waardoor de CoPI leider niet behoefde in te grijpen. Totdat alle hulpdiensten in voldoende mate aanwezig waren, ondersteunden zij elkaar. Daarna lag de focus vooral op de taakuitvoering van het eigen specialisme. De CoPI leider kon zich (op iets meer afstand) richten op de taken die een CoPI leider uitvoert.



*Afbeelding 2.3 Samenwerkende hulpdiensten op plaats incident*

Ten tijde van de crash was het hoofd sectie politie uit het OT bezig met een training voor OT leden in Haarlem i.v.m. de grieppandemie. Na een telefoontje (vanaf de A9) naar een ambtenaar van de Inspectie Openbare Orde en veiligheid (die ook de training volgde), is het hoofd sectie politie uit het OT onmiddellijk vertrokken naar Schiphol. Het eerste bericht was dat het vliegtuig op de A9 was neergestort. “Binnen 30 minuten na de crash was het OT operationeel op Triport II op Schiphol”. Toen hoofd sectie politie om 11.00 uur binnen kwam, waren veel OT leden aan het bellen. “In het OT in deze samenstelling bevonden zich vooral bekenden van elkaar. Dit was ook te zien aan de wijze waarop de leden OT elkaar warm begroetten (klop op de schouder)”. Hoofd sectie politie heeft (ondanks het feit dat dit niet volgens protocol is) toch even de Officier van Dienst (OvD) op het incidentterrein gebeld. De andere OvD zat in het CoPI team. Volgens hoofd sectie politie in het OT heeft het gebruik van twee OvD’n als voordeel “dat de ene zich volledig kan richten op de werkzaamheden in het CoPI team terwijl de andere zich kan richten op de aansturing van de vele politiemensen die zich op de plaats incident bevinden”. “Van 11.00-12.30 uur is het OT vooral bezig geweest met het bespreken van specialistische info, met beeldvorming, analyse en besluiten nemen over de wijze van afbakenen van het gebied en afstemmen met de andere diensten over te ondernemen acties”.

---

Volgens hoofd sectie politie in het OT “kwam het regelmatig voor dat werd afgeweken van het protocol om elkaar zoveel mogelijk te helpen. Daarbij werd binnen de politie vooral gekeken naar de ervaring van politie officieren op specifieke posities (o.a. commandant Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden [SGBO]) en de wijze waarop deze functionarissen konden worden ondersteund/gecoacht”.

Vanwege de afwezigheid van de burgemeester was de loco burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer vanaf het moment van de crash (10.30 uur) tot na overdracht aan de burgemeester (18.15 uur) voorzitter van het BT. De loco burgemeester kon bogen op een uitgebreide ervaring op het gebied van crisismanagement en -bestrijding. Vanuit een eerdere functie op dit vlak binnen de gemeente Amsterdam, is hij betrokken geweest bij de Bijlmerramp. Als loco burgemeester van Haarlemmermeer is hij in 2005 betrokken geweest bij de cellenbrand op Schiphol-Oost. Ook in die periode was de burgemeester niet aanwezig. De loco burgemeester was rond 11.00 uur reeds op locatie van het BT op Schiphol (gebouw Triport II). De overige leden van het BT waren toen reeds met werkzaamheden gestart.

“Tijdens de eerste plenaire vergadering stonden de volgende zaken op de agenda:

- het delen van de informatie op plaats incident o.a. op basis van de informatie van de operationeel leider (uit het OT)
- het kiezen welk crisisbestrijdingsplan zou worden gebruikt (dat van Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) of dat van Schiphol): voor het laatste werd gekozen
- wat te doen met het vliegverkeer: de Polder- en de Zwanenburgbaan werden gesloten
- het proces om zo snel mogelijk tot een ‘100% zekere’ lijst van de uiteindelijke slachtoffers te komen. Hierbij speelde zorgvuldige verificatie een belangrijke rol”.

“De Poldercrash vond plaats op een ‘gunstig’ tijdstip op de dag (10.30 uur). Alle hulpdiensten maar ook alle leidinggevendenden waren bezig met hun dagelijks regulier werk. Dit i.t.t. de cellenbrand die zich ’s nachts om 01.00 uur openbaarde”.

Vanaf het moment van binnenkomst, heeft de loco burgemeester zijn rol als (interim) voorzitter van het BT ingevuld. “Dit leidde direct tot een adrenalinegevoel. In algemene zin worden geen selectie eisen gesteld op het gebied van crisisbestrijding aan burgemeester en wethouders”. Dat de loco burgemeester ervaren was in crisisbestrijding was daarbij puur toeval. Een van de kernpunten van het BT is het coördineren van de media. Uit dien hoofde was de voorzitter van het BT spreekbuis naar de pers. “Het bleek al snel dat er via sociale media (Twitter en YouTube) informatie maar ook beelden vanuit het vliegtuig de wereld in gingen”. De voorzitter van het BT “wist dat er dus veel waarde zou worden gehecht aan informatie zoals door formele gezagsdragers wordt gegeven (i.c. de passagierslijst). Tijdens de persconferenties werd er alleen geverifieerde informatie naar buiten gebracht. Er volgden die middag nog meer persconferenties waarin ook uiteindelijk het aantal slachtoffers werd vermeld. Aanvankelijk waren er diverse lijsten met mogelijke slachtoffers in omloop. Ook was er vanuit Turkije inmiddels een lijst met passagiers op internet gezet. Deze bleek achteraf niet te kloppen”.



---

- **De verwachting van het verloop van de situatie**

Kernvraag hierbij was op welke wijze op voorhand werd gedacht dat de crisisbestrijding zou plaatsvinden.

De CoPI leider “had meer paniek bij de slachtoffers verwacht. Dit was niet het geval”. Verder had hij gedacht dat “de focus van de hulpdiensten vooral binnen hun eigen verantwoordelijkheid zou blijven (zoals dat tijdens oefeningen vaak het geval is). Dit was niet het geval; de hulpdiensten ondersteunden elkaar in de gevallen dat dit noodzakelijk was”. De zelfredzaamheid van de uitvoering was groter dan de CoPI leider had verwacht.

Hoofd sectie politie uit het OT “had vooraf eigenlijk geen concreet beeld hoe het zou gaan. Hij had echter wel de verwachting dat er chaos zou zijn. Omdat er geen brand was ontstaan bij het vliegtuig en er relatief weinig dodelijke slachtoffers waren, heeft dit ertoe bijgedragen dat er in het OT en tijdens de vergaderingen ervan, een rustige sfeer was. De operationeel leider stuurde dit proces strak aan maar dat werd absoluut niet als hinderlijk ervaren”. Het niet branden van het vliegtuig is overigens van belang omdat het scenario in het crisisbestrijdingsplan er vanuit gaat het vliegtuig na een crash in brand vliegt.

De interim voorzitter van het BT gaf aan dat “de geleerde lessen na de Cellenbrand van 2005 destijds in het BT zijn ingebracht. Dit heeft geleid tot een professionele organisatie. Dit gaf (samen met de gehouden oefeningen met het BT in een scenario crisisbestrijding) veel vertrouwen bij een mogelijke crisis of ramp”.

- **De voorbereiding**

Kernvraag hierbij was wat het nut en de noodzaak is van trainen/oefenen van leidinggevend en specialisten/uitvoerenden als voorbereiding op mogelijke crises.

Als basisafpraak binnen Schiphol en VRK geldt dat een brandweerofficier leider CoPI is tenzij er een terreurdreiging is. Dan is het een taak van de politie of Kon. Marechaussee. Alvorens brandweerofficieren een rol binnen de rampenbestrijding kunnen vervullen, wordt er eerst veel aandacht besteed aan de selectie en daarna opleiding/training van leidinggevend. Het opleidingstraject begint binnen de brandweer “met de selectie voor piketofficieren: is de brandweerofficier geschikt (en hoe vindt de borging daarvan plaats) of is de brandweerofficier geschikt te maken. Vervolgens de opleiding van officieren die piketdiensten uitvoeren: eerst opleiden, dan als schaduwofficier optreden bij de piketofficier, dan zelf als piketofficier geschaduwd worden en dan zelfstandig piketofficier”. Brandweerofficieren kunnen diverse rollen uitvoeren: als leider CoPI en/of OT, als lid van het OT en lid van het BT. Dit zijn roulerende rollen op basis van het beschikken over de bij de functie behorende competenties”.

“De leidinggevend binnen CoPI, OT en BT worden in oefeningen in situaties gebracht waarin besluiten moeten worden genomen (met impact op de individuele operationele diensten). Gemiddeld eenmaal per maand neemt een brandweerofficier deel aan een oefening in de eigen organisatie (monodisciplinair) en/of gezamenlijk in CoPI, OT en BT (multidisciplinair). Diverse rollen kunnen worden vervuld en diverse scenario's worden beoefend”.



---

De situatie met de OvD'n van de politie functionerend in een CoPI en in zekere mate voor inzet in een OT is vergelijkbaar met die van de brandweer. Ook daarbij geldt dat het een beperkt aantal mensen is, die elkaar regelmatig tegenkomen bij oefeningen. Echter evenals bij de brandweer word je binnen de politie niet 'zomaar' OvD. "Om te beginnen is er een strenge selectie onder politie officieren om (binnen het korps Kennemerland) OvD te kunnen worden. OvD wordt binnen dit korps namelijk als een vak apart gezien. Aspirant OvD'n krijgen hun opleiding in Zweden of Duitsland. Certificering voor deze opleiding is voorwaarde om als OvD te kunnen worden geselecteerd. In het korps Kennemerland zijn er negen fulltime OvD'n die in deze rol frequent oefenen. Deze OvD'n worden ingezet op alle zware incidenten, waarbij er altijd ook een 'hulp OvD' aanwezig is. Ook is er nog een 'pool' van reserve OvD'n. Ook deze politie officieren zijn gecertificeerd".

"Ieder jaar wordt een oefening met het BT en het OT (organieke setting) gehouden in een crisisbestrijdingsscenario. Ook vindt er jaarlijks binnen de gemeente Haarlemmermeer een actualisatie plaats van de crisisbestrijdingsplannen voor VRK en Schiphol". De loco burgemeester heeft overigens geen rol in deze voorbereidings sessies. Hiermee is zijn "direct zicht beperkt op de ontwikkelingen in dit kader".

- **De scenarioplanning**

Kernvraag hierbij was of op welke wijze scenarioplanning een rol heeft gespeeld in de voorbereiding op mogelijke crises.

"Diverse scenario's zijn in de crisis bestrijdingsplannen van VRK en Schiphol beschreven en worden ook als zodanig beoefend vanuit de individuele entiteit (monodisciplinair) maar zeker ook gezamenlijk (multidisciplinair) ". De crisisbestrijdingsplannen worden volgens de CoPI leider bijvoorbeeld gebruikt gedurende incidenten om op 'een rustig moment' te controleren of alle activiteiten die aan een bepaald scenario zijn gekoppeld, zijn uitgevoerd (checklist). "De crash van een vliegtuig is ook een beschreven scenario, echter in dit scenario is er sprake van veel doden, zwaar gewonden en gewonden. In de plannen staat beschreven dat de overlevenden bij een ramp/incident worden verzameld in het Sportcentrum De Wildenhorst in Badhoevedorp. Hier vindt de opvang en registratie dan plaats en de hereniging met familie/vrienden".

Crisisbestrijdingsplannen zijn ontworpen aan de hand van risico analyses van mogelijke crises/rampen die kunnen plaatsvinden. Op basis hiervan worden/zijn diverse scenario's ontworpen die kunnen worden uitgevoerd en op basis waarvan wordt getraind en geoefend. Bij het actualiseren van deze plannen spelen in het verleden gebeurde crises een belangrijke rol. Volgens de interim voorzitter van met BT "spelen in de crisisbestrijdingsplannen maar ook tijdens de jaarlijkse oefeningen scenario's een belangrijke rol".

---

- **De verwachting versus de realiteit**

Kernvraag hierbij was of het tijdens de operatie anders is gegaan dan verwacht en wat er in voorkomend geval anders is gegaan.

De leider CoPI gaf leiding aan alle operationele diensten op de plaats incident. Hij heeft gedurende de gehele operatie de hulpdiensten hun specialismen uit laten voeren (binnen hun eigen monokolom). Hij heeft voornamelijk een afstemmende en coördinerende rol gehad en het was slechts beperkt noodzakelijk ook daadwerkelijk sturend op te treden. CoPI leider geeft aan dat “de daadwerkelijke ramp niet overeenkwam met de beoefende scenario’s. Door de relatief gunstige situatie, was er sprake van een relatieve rust (onder de passagiers) zonder paniek”. De CoPI leider geeft echter ook aan dat “er te veel aandacht is voor het maken van plannen. De daadwerkelijke ramp is niet te beoefenen omdat de situatie divers kan zijn. Er is te weinig aandacht om de veerkracht van de mensen te trainen”. Zoals eerder is gememoreerd, zijn crisisplannen ontwikkeld en worden zij periodiek geactualiseerd mede op basis van ervaringen uit het verleden. Het komt vaak voor dat de daadwerkelijke ramp of crisis afwijkt van het gestelde in de plannen. Hierdoor is er een grote afhankelijkheid van de flexibiliteit, adaptiviteit en het improvisatievermogen van het personeel van de hulpdiensten.

Het belang van trainen en oefenen op basis van de in de plannen beschreven scenario’s is van belang als voorbereiding op rampen maar zeker ook als basis voor het vertrouwen in elkaar. “Kennen en gekend worden is van essentieel belang, dus veel oefenen, investeren in relaties en bouwen aan vertrouwen”.

Het hoofd sectie politie uit het OT “had een situatie verwacht die hectischer zou zijn geweest. Dit komt door het feit dat het scenario ‘vliegtuigcrash’ samen met de terreuraanslag de zwaarste scenario’s zijn die in de plannen zijn beschreven”. De werkelijkheid kwam op respondent “bijna als een ‘anticlimax’ over; in ieder geval veel minder heftig dan gedacht”. De opvang van overlevenden in De Wildenhorst en de totale registratie van doden en overlevenden week volgens hem ook af van de verwachting. Datzelfde gold volgens hem voor de snelheid en wijze waarop gecommuniceerd werd. “Natuurlijk is het belangrijk dat er alleen geverifieerde informatie naar buiten wordt gebracht maar als via de diverse media maar ook via internet veel informatie reeds beschikbaar is, is snelheid geboden in het communicatieproces om paniek bij direct betrokkenen zoveel mogelijk te voorkomen”.

Er was sprake van “een rustige situatie op plaats incident maar ook in het OT en een geordende wijze van de besturing in de crisisbestrijding. Ondanks dat is het volgens hoofd sectie politie in het OT “toch niet gelukt om de opvang van overlevenden op een geordende wijze te lopen verlopen; er vertrokken mensen zonder dat deze geregistreerd waren. Ook waren er mensen die reeds herenigd waren met familie en vrienden op het moment dat ze op De Wildenhorst aankwamen”. Een tweede punt waarin volgens hem de realiteit van de verwachting afweek was de registratie van de dodelijke slachtoffers, de gewonden en de overlevenden. “Dit is een moeilijk proces geweest”. Uiteindelijk is het registratieproces (een gemeentelijke verantwoordelijkheid) door politie en Kon. Marechaussee overgenomen vanwege het ‘rechercherende’ karakter. Een derde afwijkend punt was de crisiscommunicatie. Volgens hoofd sectie politie in het OT “verliep dat proces traag; crisiscommunicatie was als proces onvoldoende ingericht”.

---

De meermaals beoefende structuur werkte volgens de interim voorzitter van het BT zoals afgesproken. Er werd door de leden van het BT ook aan de gemaakte afspraken vastgehouden waarbij hoofd- en bijzaken duidelijk werden gescheiden. Er is gedurende de afwikkeling van de crisis “veel waarde gehecht aan de mensen (adviezen) en de kernspecialismen in het team”.

Volgens de interim voorzitter van het BT “word je in de politiek bestuurlijke wereld aangesteld als burgemeester en loco burgemeester. Dat houdt niet in dat dit dan meteen ‘crisisprofessionals’ zijn. Ondanks dat, werden/worden zij wel geacht leiding te geven aan crisisprofessionals uit politie, brandweer, GHOR en Kon. Marechaussee inclusief besluitvorming die impact kan hebben binnen die onderliggende hulpverlenende organisaties. De adviezen van de crisisprofessionals wegen overigens zwaar”.

De mening van de interim voorzitter van het BT ten aanzien van het uitgevoerde registratieproces is als volgt: Normaal gesproken heeft de gemeente Haarlemmermeer een duidelijk omschreven gemeentelijke registratie verantwoordelijkheid. “In het geval van een dergelijke crash bleek het moeilijk om exact vast te stellen waar de verantwoordelijkheid ligt voor de registratie. Normaal gesproken is dat een gemeentelijke taak maar je kunt je afvragen of het in een dergelijke situatie voor een gemeente mogelijk is. Het is beter dat deze taak door de politie wordt opgepakt”. Dat is uiteindelijk ook gebeurd.

### **3. Spiegelen**

In deze fase van het onderzoek is gesproken met negen functionarissen van het CoPI, het OT en het BT. Met alle leiders van deze multidisciplinaire teams is gesproken maar ook met functionarissen van de diverse hulpdiensten binnen deze drie teams aan de hand van het conceptueel raamwerk (de wisselwerking tussen leiderschapstijl en de vijf door Weick en Sutcliffe gehanteerde organisatiekenmerken). In deze tweede gespreksronde zijn de respondenten aan de hand van de door mij geraadpleegde documenten en de gegeven antwoorden in de eerste interviewronde (voorafgaande fase) bevraagd. Hierbij is met name ingegaan op de aard van de gehanteerde leiderschapstijlen, de relevantie van plannen en protocollen, de verschillen tussen protocollen en werkelijkheid en de aard van de organisatie.

- **Leiderschap**

Kernvraag hierbij was op welke wijze het leiderschap is ingevuld tijdens de Poldercrash.

BT

De interim voorzitter van het BT geeft aan dat hij vooral vanuit zijn positie (en zoals geschreven in de protocollen) leiderschap heeft getoond binnen het multidisciplinaire BT en zijn verantwoordelijkheid heeft genomen. Vanaf het moment dat hij namelijk rond 11.00 uur de BT ruimte betrad, werd ook van hem door de aanwezige BT leden leiding verwacht. “De adrenaline ging van nul naar honderd. Positiebepaald leiderschap overheerste. Een dergelijke leiderschapstijl binnen de overheid is nogal ongebruikelijk. Maar ondanks de ‘mogelijkheid’ voor positiebepaald leiderschap, moet je nog wel invulling kunnen geven aan die verantwoordelijkheid”.

---

De vergaderingen van het BT werden strak geleid. Met de specialistische inhoud bemoeide zich de interim voorzitter verder niet. “Bij de besluitvorming zijn onderbuikgevoel en intuïtie belangrijke graadmeters geweest”. Tussen de vergaderingen door was er slechts beperkte mogelijkheid voor informeel leiderschap. De bestuurlijke vragen vereisten echter formeel leiderschap van de interim voorzitter van het BT. Het getoonde leiderschap van de interim voorzitter van het BT in de richting van de leider van het OT (operationeel leider) was hiërarchisch te noemen. “Dit is door de operationeel leider niet als hinderlijk ervaren”. De interim voorzitter van het BT kon (zoals eerder aangegeven) bogen op uitgebreide ervaring (Crisis Onderzoeksteam Bijlmerramp en voorzitter BT tijdens de cellenbrand).

De GHOR leidinggevende had in het BT is geen leidinggevende rol. Wel is de formele verantwoordelijkheid opgepakt (zicht houden op het proces) binnen de monokolom GHOR. Gedurende het hele proces is de kwaliteit van de GHOR sleutelfunctionarissen bewaakt en zelfs is in een geval een functionaris vervangen. Ook de leidinggevende van de politie had geen leidinggevende rol binnen het BT. Wel was er over en weer contact met de politie officier in het OT. De leidinggevende van de Kon. Marechaussee had ook een ondersteunende rol in het BT. “Binnen het BT kijken we vooruit naar wat er op de iets langere termijn gedaan moet worden. Denk aan opvang van slachtoffers en familie, het te woord staan van de media, het opdracht geven tot nazorg, het organiseren van een herdenkingsbijeenkomst, de verantwoording aan de politiek etc.. Als leden van het team ondersteunen we de burgemeester in dit kader”.

#### OT

Vrijwel direct na het neerstorten van het vliegtuig ging de semafoon van de operationeel leider (brandweerofficier) af. Hij vroeg zich aanvankelijk af of het niet (weer) om een oefening zou gaan (die middag stond er immers een gepland). Op het scherm van zijn semafoon stond duidelijk ‘VOS 6’ hetgeen betekent dat er een passagiersvliegtuig met tussen de 50-250 passagiers binnen de omheining van de luchthaven Schiphol is neergestort. Al rijdend met een collega (vrouwelijke teamleider uit zijn afdeling in Haarlem) naar de OT locatie op Schiphol, speurde hij de horizon af op zoek naar rookpluimen in de veronderstelling dat het neergestorte toestel in brand zou zijn gevlogen. Rond 11.00 uur kwam de operationeel leider aan in Triport II. Direct daarna betrad hij de zaal waar het OT altijd samenkomt. De ruimte was volledig gevuld waarbij de operationeel leider zich al snel afvroeg of de aanwezigheid van iedereen wel correct was. Hij ergerde zich namelijk aan ‘pottenkijkers’. Van 10.30-19.30 uur op de eerste dag is hij operationeel leider geweest. In de periode 11.00-12.30 uur zijn er drie sessies van het OT geweest. Ook is in diezelfde periode de operationeel leider drie keer in het BT overleg geweest. Hij heeft tot 14.00 uur de vergaderingen strak geleid; zo werd bijvoorbeeld tijdens de tweede vergadering van het OT (die 20 minuten na afloop van de eerste vergadering plaatsvond) door de operationeel leider een voor hem ‘onbekende’ aanwezige verwijderd die zich bovendien niet aan de verordende regels hield. In de periode 15.00-17.00 uur heeft het hoofd van de stafsectie ‘gemeente’ van de operationeel leider de opdracht gekregen voor het opstellen van het plan voor de nazorg. Daarnaast is ook aandacht besteed aan een plan van aanpak/procesbeschrijving m.b.t. de opvang en begeleiding van VIP’s en relaties van slachtoffers van de ramp.

---

Op de momenten dat de operationeel leider niet in het OT was (tijdens sessies van het BT), trad het hoofd stafsectie informatiemanagement op als centraal punt als het ging om de informatievergaring. Tijdens de sessie van het OT kwam deze functionaris dan als eerste aan het woord (toelichting van de actuele status). De andere leden van het OT konden indien van toepassing hierop een aanvulling geven. De operationeel leider heeft tot 14.00 uur de vergadering strak geleid; daarna heeft hij de “touwtjes iets laten vieren” (meer tegenspraak dulden/sparren). De operationeel leider had inmiddels vat op de situatie waardoor er ruimte ontstond om informeler te handelen. Ook heeft de operationeel leider in die periode meer opdrachten bij de leden van het OT uitgezet die zij zelf uitwerkten. In de daaropvolgende vergadering van het OT werd dan door hen daarop terugkoppeling gegeven.

Hoofd sectie politie had geen leidinggevende rol in het OT; hij heeft een adviserende rol gehad in de richting van de operationeel leider. Hij heeft wel leiding gegeven binnen de politie monokolom. Datzelfde gold voor hoofd sectie GHOR uit het OT die “veel vertrouwen had in de brandweerofficier die de rol van operationeel leider vervulde”. Daardoor kon zij zich volledig richten op de GHOR activiteiten (monokolom).

#### CoPI

Binnen het CoPI is volgens de CoPI leider “weinig behoefte of noodzaak geweest om formeel leiderschap te gebruiken. Er spelen namelijk zoveel zaken en onderwerpen dat het op voorhand al onhandig is om op je strepen te gaan staan. Dan zou het net lijken dat er geen gemeenschappelijk doel zou zijn. Je ging gewoon uit van de professionaliteit en specialismen van de leden van de hulpdiensten”. Dit is door de CoPI leider als rode draad ervaren tijdens zijn bijdrage aan de crisissituatie.

“Ik heb me niet bemoeid met andermans vakgebieden en ben voorwaardenscheppend bezig geweest. Het CoPI overleg leek meer op een afstemmingsoverleg dan op een commandostructuur”.

Slechts in twee operationele situaties heeft de CoPI leider zijn verantwoordelijkheid genomen als leidinggevende. Dat betrof het vaststellen van de samenstelling van het CoPI en het instellen van eenrichtingsverkeer om de toestroom en vertrek van hulpdiensten mogelijk te maken.

Het ondersteunend werk van de politie op plaats incident werd formeel door de tweede OvD van de politie georganiseerd. Dit betrof de volgende processen:

- Handhaven mobiliteit (doorstroming verkeer, aansturing motorrijders)
- Begeleiden/gidsen (o.a. ambulances naar ziekenhuizen)
- Afzetten/afschermen (van plaats incident/ gewondennesten)
- Identificatie
- Opsporing
- Handhaven openbare orde
- Ontruimen/evacueren

Deze OvD heeft zich niet met de uiteindelijke inhoud van het werk bemoeid. Het personeel van de Kon. Marechaussee ondersteunde de politie (o.a. afzetting van het gebied en afzetting van de opvanglocatie in De Wildenhorst).

Voor ieder proces werd door de OvD van de politie een verantwoordelijke aangewezen (specialist op dat gebied). Zo werd er bijvoorbeeld voor het proces ‘handhaven mobiliteit’

---

van een brigadier gebruik gemaakt die verantwoordelijk was voor het maken van het verkeerscirculatieplan (o.a. eenrichtingverkeer) en het clusteren van de motorrijders (toebedelen van motorrijders aan de diverse taken waaronder het begeleiden van ambulances).

- **Relevantie van plannen en protocollen**

Kernvraag was op welke wijze er werd opgetreden in het geval dat er niet volgens protocol (tevorens gemaakte afspraken, regels en beoefende scenario's) werd gehandeld.

De crisisbestrijding binnen de VRK (incl. Schiphol) is uitgewerkt in diverse plannen. Aan deze plannen ligt een risico analyse ten grondslag op basis waarvan diverse scenario's zijn beschreven (soorten crises die kunnen plaatsvinden). De crisisbestrijdingsplannen beschrijven die activiteiten die (multidisciplinair) dienen te worden uitgevoerd door alle hulpdiensten. Ook staan in de plannen de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden beschreven alsmede de wijze waarop de besturing geschiedt en op welke wijze verantwoording moet worden afgelegd. De crisisbestrijdingsplannen zijn ook de basis voor alle mono- en multidisciplinaire opleidings- en trainingsactiviteiten.

Uit de diverse interviews is gebleken dat de crisisbestrijdingsplannen vanuit diverse perspectieven een belangrijke of minder belangrijke rol hebben gespeeld. Zo werd pas enkele uren na de crash duidelijk welk crisisbestrijdingsplan uiteindelijk gebruikt zou moeten worden. Er was met alarmering gestart op basis van het crisisbestrijdingsplan Schiphol omdat men er aanvankelijk van uitging dat het vliegtuig 'binnen de omheining' van de luchthaven was neergestort. Niets bleek minder waar. Het vliegtuig lag in een weiland ten noordoosten van de A9 bij Haarlem. Dus i.p.v. het crisisbestrijdingsplan Schiphol werd uiteindelijk besloten om het plan voor Luchtvaartongevallen in Nederland te gebruiken met extracten uit het plan voor Schiphol (o.a. Commissie van Overleg [CVO] Schiphol was betrokken). Hierdoor werd het duidelijk dat de politie i.p.v. de Kon. Marechaussee 'in the lead' kwam. Verder was volgens de interim voorzitter van het BT "de keuze welk crisisbestrijdingsplan nu gebruikt moest worden niet relevant als je het afzet tegen de ernst van de situatie".

Ook was direct duidelijk dat het beschreven scenario voor een vliegtuigcrash in de plannen niet klopte; het vliegtuig was namelijk niet in brand gevlogen. "Hierdoor waren diverse protocollen niet bruikbaar en werden er veel eisen gesteld aan de inventiviteit, adaptiviteit en het improvisatietalent van de professionele hulpverleners".

"Het blijkt dat bij het bedenken van scenario's en het beoefenen daarvan continu wordt ingespeeld op rampen die zich in het verleden hebben voorgedaan. Hierdoor zijn de monodisciplinaire hulpdiensten opgeleid om zo creatief mogelijk om te gaan met de situaties die zich daadwerkelijk voordoen. Voor de multidisciplinaire teams (CoPI, OT en BT) geldt datzelfde".

De wijze waarop er tegen de crisisbestrijdingsplannen wordt aangekeken, is divers. Het belang ervan wordt onderkend maar "primair voor het oefenen"; dus niet als basis voor een daadwerkelijke inzet. Immers, de ervaring heeft geleerd dat de werkelijkheid altijd afwijkt van het beschreven scenario. Ook is het zo dat in enkele gevallen de plannen als

---

“belastend” zijn bestempeld waarbij wel duidelijk is dat de plannen diverse “ankers” kunnen bieden waarop in een crisissituatie kan worden teruggevallen. Het nut van de plannen bij opleidingen en trainingen (voorbereiding) wordt wel algemeen onderstreept als basis voor “elkaar goed te leren kennen zodat de teamleden elkaar respecteren op hun specialisme maar vooral elkaar vertrouwen”. Voor de daadwerkelijke inzet tijdens een crisis blijkt een set “standaardafspraken” of “vuistregels” beter bruikbaar. “Op basis hiervan kan er dan meer worden geoefend met het beschikbare improvisatietalent”. “Protocollen hebben in een dergelijke situatie weinig zin. Oefenen op basis van crisisbestrijdingsplannen is wel belangrijk; je leert de collega’s uit alle disciplines immers goed kennen”.

Tijdens de uitvoering van de plannen is er ook veelvuldig van de protocollen afgeweken. Zo waren er op de plaats incident van de politie twee OvD’n aanwezig; één bevond zich in het CoPI en de andere coördineerde de politieprocessen. Van de GHOR organisatie waren zelfs drie OvD’n - Geneeskundig aanwezig: “één bevond zich in het CoPI, één coördineerde de werkzaamheden aan het vliegtuig en één de werkzaamheden bij de boer (naast het ongevalterrein) en in de hangar”.

De CoPI leider zelf had op zijn weg naar de door hem vastgestelde nieuwe CoPI locatie twee officieren van de Brandweer Schiphol meegenomen die op dat moment geen dienst hadden. De ene heeft het portofoonverkeer gevoerd (o.a. informatie over crash en locatie) en de ander heeft als notulist opgetreden. De uiteindelijke locatie van het CoPI was ook in afwijking van het gestelde in de crisisbestrijdingsplannen.

Een andere afwijking van het protocol is dat uiteindelijk de politie en de Kon. Marechaussee de verantwoordelijkheid voor het registratieproces van de gemeente hebben overgenomen toen bleek dat er veel researchwerk bij noodzakelijk was.

Ook werd er van protocol afgeweken toen het Spaarne Ziekenhuis in tegenstelling tot eerder gemaakte afspraken toch zelf een persconferentie wilde geven. Met de directeur van dit ziekenhuis zijn uiteindelijk door het GHOR lid uit het BT afspraken gemaakt. “Het interview met de lokale en landelijke pers was niet meer terug te draaien”.

Een andere afwijking op GHOR vlak was dat de aangesloten ziekenhuizen terughoudend werden in het geven van informatie over de gesteldheid van de gewonden. Ook hier heeft het GHOR lid uit het BT via een formele brief een einde aan gemaakt.

Een laatste voorbeeld van het afwijken van de protocollen was het feit dat vanuit het CoPI de afzetting van de opvanglocatie werd geregeld terwijl dat normaal gesproken een OT verantwoordelijkheid is. Het OT is namelijk voor het effectgebied verantwoordelijk.

- **Verschillen tussen protocollen en werkelijkheid**

Kernvraag hier was hoe er (in voorkomend geval) met verschillen tussen protocol (tevorens gemaakte afspraken, regels en beoefende scenario’s) en werkelijkheid werd omgegaan.

---

De leidinggevende functies binnen CoPI en OT worden vaak door brandweerofficieren vervuld zo ook tijdens de Poldercrash. Dit is deels gelegen in het feit dat brandweerofficieren een brede crisisopleiding hebben gehad. Ook geeft de in het verleden opgestelde Brandweerwet aan dat brandweerofficieren de operationele leiding hebben. In de scenario's staat beschreven dat een vliegtuigcrash voornamelijk een brandweeroperatie is. Immers, het komt vaak voor dat een neergestort toestel vlam vat. De Poldercrash was vooral een 'witte' operatie. Omdat de leiders van CoPI en OT door de brandweer werden geleverd, kon de GHOR organisatie zich volledig richten op de monokolom. De politie (en Kon. Marechaussee) taken hadden vooral een ondersteunend karakter; geen multidisciplinaire leidinggevende rollen en ondersteunend aan de operatie op plaats incident (en CoPI), in het OT en BT. De politie en Kon. Marechaussee hebben wel een uitvoerende (rechercherende) taak gekregen bij de registratie van gewonden.

Van plannen en protocollen is afgeweken. De professionaliteit van het personeel van de hulpdiensten was groot. Datzelfde gold voor het respect voor het door ieder individu ingebrachte specialisme.

"Met situaties waarin het protocol niet opging, werd creatief omgegaan. Er werd op basis van de situatie ter plaatse gehandeld. De CoPI leden kenden elkaar goed (vertrouwen)". Ook binnen het OT werd professioneel gehandeld; "initiatief werd getoond, men was inventief en adaptief en het improviserend vermogen van de hulpverleners was groot". Binnen het BT "werd ook met de verschillen tussen protocol en werkelijkheid professioneel omgegaan omdat gezien de situatie het noodzakelijk was dit ook te doen".

- **De aard van de organisatie**

Kernvraag was of de structuur ook daadwerkelijk werkbaar was of dat de diversiteit in de activiteiten tot aanpassingen leidde.

Door diverse respondenten is bevestigd dat de verticale structuur (BT, OT en CoPI) goed werkte. De samenwerking tussen OT en CoPI liep goed; de leiders van deze teams waren beide brandweerofficieren.

"In de meeste gevallen is de leider van het CoPI een brandweerofficier. De brandweer levert vaak de leiders voor het CoPI en OT. Brandweerofficieren hebben een brede crisisopleiding gehad en bij een keuze voor een brandweerofficier als leidinggevende, kan de politie zich beter op de operationele taak richten".

"De daadwerkelijke samenstelling van het CoPI team is door de CoPI leider vastgesteld". Hij heeft mensen weggestuurd (waaronder de plaatsvervangend korpschef) die niks binnen het CoPI te zoeken hadden. De organisatie is ingekrompen met van elk specialisme slechts één vertegenwoordiger. Daarna was de structuur goed. "Het effect van jarenlang oefenen/trainen betaalde zich uit".

"De zeven monodisciplinaire politieprocessen op de plaats incident liepen goed hoewel de bemoeienis van de SGBB als hinderlijk werd ervaren. De SGBB is een politieorgaan dat ten dienste staat van het hoofd sectie politie in het OT". De SGBB is ondermeer ingezet om bewakingstaken te organiseren.

"De structuur binnen het OT heeft goed gewerkt. De link met de CVO van de luchthaven Schiphol is door de operationeel leider als 'goud' ervaren. Dat team is binnen drie



---

minuten operationeel en bestaat o.a. uit personeel van Schiphol, KLM en de bedrijfsbrandweer. Dit team beschikt over veel informatie uit diverse netwerken. Hoofd stafsectie Schiphol (uit het OT) is intermediair naar dit team. De contacten met het CoPI waren ook goed. Samen met de CoPI leider en de voorzitter van het BT is een 'vergaderklok' afgestemd (o.a. frequentie en tijden). Overleg met leider CoPI vond telefonisch plaats".

"Het feit dat de werkelijke situatie enigszins afweek van het scenario zoals in het crisisbestrijdingsplan Schiphol is beschreven (en dus ook niet was beoefend), werd niet als hinderlijk ervaren".

"De (aanvankelijk) teveel aanwezigen (sensatie) zijn verwijderd. Verder is zoveel mogelijk geprobeerd het proces aan te passen op de snelheid van informatie uit de sociale media.

"De leden van het OT waren goede bekenden van elkaar en daardoor bood het collectief veel houvast".

"De BT basisstructuur functioneerde prima waarbij er wel is bijgestuurd o.a. bij de identificatie van de doden, de registratie van passagiers en het benaderen van het Spaarne Ziekenhuis".

"Alle leden hadden hun eigen specialistische inbreng. Wel is er verbazing geweest over de aanvankelijke stellingnames van de politie en Kon. Marechaussee. Zeker aan het begin was er sprake van een competentie- en competitiestrijd".

"Het feit dat de persconferenties in het Engels waren (vanwege aanwezigheid BBC en CNN) vergde ook extra aandacht van de BT leden. Ook werd er niet juist omgegaan met het aanspreken van de juiste titels van de mannen en vrouw in het BT".

#### **4. Analyseren**

In deze fase heeft een bureau-analyse van alle gesprekken en informatiebronnen door onderzoeker plaatsgevonden, komend tot een totaalbeeld van de casus. Ook hier is teruggegrepen op het gehanteerde conceptueel raamwerk met daarin de vier hoofdcategorieën:

- (1) (de mate van) horizontaliteit in het managen van de 'crisis',
- (2) (de mate van) vertrouwen in de interpersoonlijke relaties bij dit omgaan met crises,
- (3) (de aard van) besluitvorming en
- (4) (de aard en mate van) anticipatie in het voorkomen of inperken van onverwachte situaties, c.q. crises.

- **Mate van horizontaliteit in het managen van de 'crisis'**

Omdat een crisis onvoorspelbaar is en de crisisplannen op basis van ervaringen in het verleden zijn ontworpen, is er een verschuiving van een nadruk op (verticale) structuur naar het organiseren van een horizontale aanpak. Vanuit het transformationele leiderschap is het hierbij van belang dat de leider zorg toont voor zijn ondergeschikten, hen behandelt als individuen, hen goed kent en zowel naar hun zorgen luistert als naar hun ideeën; 'individualized consideration'. Vanuit dezelfde benadering stimuleert de leider zijn ondergeschikten om via vragen en problemen hen aan het denken te zetten om zo hun eigen vaardigheden te kunnen ontwikkelen; 'intellectual stimulation' (Kirkbride 2008). Vanuit het verbindend leiderschap zijn op dit punt op de dialoog, de

---

gemeenschappelijkheid en gezamenlijkheid, de reciprociteit en het tweerichtingsverkeer van belang (Gobillot 2008). Greenleaf (1999) voegt hier vanuit het dienend leiderschap de kunst van de leider om te luisteren en het inlevingsvermogen hieraan toe.

Uit het onderzoek is gebleken dat in de Poldercrash leiderschap niet alleen door leiders is tentoongespreid maar ook door specialisten/experts in hun rol als materiedeskundigen. Vanuit een bepaalde expertise met de daarbij horende kennis en ervaring kunnen specialisten een wezenlijke bijdrage leveren aan de voorbereiding en uitvoering van activiteiten binnen standaard situaties en niet standaard (meervoudige en meerduidige) problemen. Het is natuurlijk wel van belang dat leiders de specialisten wel kennen, herkennen en erkennen. Aan de andere kant dienen de specialisten ook hun leidinggevenden aan te geven welke aantoonbare bijdrage zij kunnen leveren en met hun inbreng het resultaat te beïnvloeden; tweerichtingsverkeer. De inbreng van materiedeskundigen is het grootste geweest op plaats incident. De CoPI leider heeft op die locatie voornamelijk faciliterend opgetreden. Het leiderschap is vooral getoond door de specialisten binnen de hulpdiensten al dan niet in teamverband. Er is volgens de CoPI leider ook weinig behoefte of noodzaak geweest om formeel leiderschap te gebruiken. Er spelen namelijk zoveel operationele zaken en onderwerpen dat het op voorhand al onhandig is om “op je strepen te gaan staan. Dan zou het net lijken dat er geen gemeenschappelijk doel zou zijn”. De CoPI leider ging uit van de professionaliteit en specialismen van de leden van de hulpdiensten en vertrouwde daarop.

In deze casus heeft de CoPI leider een noodzakelijke horizontale aanpak georganiseerd en heeft hierbij vooral faciliterend opgetreden. Het was juist een gezamenlijk en gemeenschappelijk optreden in de eerste periode na de crash omdat nog niet alle hulpdiensten in voldoende mate aanwezig waren. Hulpdiensten hebben elkaar geholpen hoewel blijkt dat daar tijdens oefeningen nagenoeg geen aandacht aan wordt besteed. De CoPI leider heeft tijdens de crisisafhandeling op plaats incident ‘gesteund’ op de kennis en ervaring van alle materiedeskundigen, naar hen geluisterd en zich daar voor een groot deel door laten leiden.

De vraag van een journalist -die kort na de crash aan een ambulancemedewerker werd gesteld- wie er leiding gaf aan de hulpverleningsprocessen bij het vliegtuig, werd door deze specialist beantwoord met “niemand en dat is maar goed ook”.

De specialisten/materiedeskundigen hebben op alle multidisciplinaire niveaus maar ook binnen de separate hulpdiensten een belangrijke rol gespeeld en hun verantwoordelijkheid genomen. Voorbeelden daarvan zijn naast de eerder genoemde hulpverleners van de GHOR die op plaats incident levensreddende handelingen hebben uitgevoerd maar ook de specialisten van politie en Kon. Marechaussee die uiteindelijk de registratie van de slachtoffers voor hun rekening hebben genomen nadat de verantwoordelijken binnen de gemeente Haarlemmermeer hiertoe niet in staat bleken. Ook in het laatstgenoemde voorbeeld is er door de operationeel leider (OT) en interim voorzitter van het BT vooral een horizontale focus geweest en is er vertrouwd op de kennis en ervaring van politie en Kon. Marechaussee als het gaat om researchwerk. Registratie van passagiers/slachtoffers bleek namelijk zoals eerder aangegeven via de formele gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het registratieproces niet uitvoerbaar; door veel researchwerk zijn politie en Kon. Marechaussee wel tot een correcte

---

registratie gekomen. Hier heeft het inlevingsvermogen van deze diensten een belangrijke rol gespeeld.

Het belang van specialisten (en het door hen getoonde leiderschap) is binnen de Poldercrash casus nadrukkelijk aanwezig geweest. Specialistische kennis is ingebracht ter voorkoming van onverwachte situaties (bijvoorbeeld tijdens risico analyses voordat met de hulpverlening aan het vliegtuig werd gestart) maar ook om ongewenste effecten in crisisafhandeling te voorkomen. Beslissingen zijn in deze casus genomen in de frontlinie (op plaats incident, OT en BT) en het gezag is komen te liggen bij mensen met de meeste ervaring, ongeacht de rang. Hierin zitten alle genoemde aspecten opgenomen die bij de horizontale focus een rol spelen.

In de Poldercrash casus hebben samenwerkingspatronen een belangrijke rol gespeeld. Deze patronen waren aanwezig binnen de separate organisaties maar ook tussen de betrokken multidisciplinaire organisaties in de casus. De aansturing geschiedde (conform protocol) vanuit de multidisciplinaire teams. Binnen deze teams werd samengewerkt door specialisten vanuit de diverse hulpdiensten uit de regio VRK en luchthaven Schiphol zoals bijvoorbeeld brandweer, politie, Kon. Marechaussee en GHOR. De monodisciplinaire teams van brandweer, politie, Kon. Marechaussee en GHOR bevonden zich vooral op de plaats incident waar de hulpverlening daadwerkelijk plaatsvond en waar de inbreng vanuit de diverse specialismen noodzakelijk was om de crisisafhandeling zo effectief en efficiënt mogelijk af te kunnen handelen. In sommige gevallen waren deze patronen formeel (verbonden door structuur en regels) en andere gevallen waren deze informeel (verbonden door vertrouwen).

- **Mate van vertrouwen in de interpersoonlijke relaties bij dit omgaan met crises**

De noodzakelijke horizontale beweging in geval van onvoorspelbare crises, houdt een veranderende rol in van de leiders van overwegende focus op 'strategie, structuren, regels en systemen' naar meer aandacht op 'doel, processen, mensen en vertrouwen'. De achterliggende gedachte daarbij is dat mensen en organisatie er beide tegelijkertijd zijn en in voortdurende interactie staan. Ook in de horizontalere verhoudingen tussen de deelnemers en de leiding speelt vertrouwen een doorslaggevende rol. Vanuit het transformationeel leiderschap is het daarbij van belang dat de leider voorbeeldgedrag toont waarbij moraliteit, vertrouwen, integriteit en eerlijkheid van belang zijn (Kirkbride 2008). Ook vanuit het verbindend leiderschap is de creatie van vertrouwen van belang (Gobillot 2008). Vanuit het dienend leiderschap speelt in dit kader het bouwen aan een gemeenschap een belangrijke rol waarin het de kunst is een team samen te stellen waarin de verschillende kwaliteiten elkaar aanvullen en versterken (Greenleaf 1999).

Omdat een crisis onvoorspelbaar is en de crisisplannen op basis van ervaringen in het verleden zijn ontworpen, heeft een verschuiving naar een meer horizontale aanpak de voorkeur. In een horizontale aanpak wordt gesteund op de specialistische kennis en kunde die door materiedeskundigen wordt ingebracht om adequaat een ongewenste situatie te voorkomen dan wel de effecten ervan in te dammen. Vertrouwen van leiders in deze specialisten speelt hierbij een essentiële rol.

---

Vertrouwencreatie speelt ook bij trainen en oefenen een rol. Het gezamenlijk trainen en oefenen heeft voor personeel van brandweer, politie/Kon. Marechaussee en GHOR als bijkomend voordeel dat mensen elkaar goed leren kennen. Dat is binnen de Poldercrash een breed gedragen constatering. Elkaar kennen betekent dat men weet wat men aan elkaar heeft maar ook dat men weet wat eventuele tekortkomingen zijn waarop men tijdig kan of moet anticiperen (complementariteit). Elkaar kennen betekent ook dat er een vertrouwensbasis is en dat men bereid is om in evaluaties (na inzet) veel diepgang op te zoeken. Dan ontstaat meteen de vraag wat dan het effect is indien men een of meerdere mensen in een team niet of onvoldoende kent. Dan zal aanvankelijk los van de specialistische kennis die iemand inbrengt, een vertrouwensbasis ontbreken of slechts ten dele aanwezig zijn. Hieraan dient dan gewerkt te worden. Dat houdt overigens niet in dat wanneer een vertrouwensband reeds aanwezig is, dat deze niet onderhouden of verder uitgebouwd kan worden.

Goed getrainde professionals hebben normaal gesproken tijdens de crisisbestrijding weinig vertrouwen in instanties die niet tot de crisisbestrijdingsteams behoren. De aanvankelijke houding (wettelijke grondslag om toegang tot plaats incident te hebben) van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) op plaats incident leidde in de beginperiode dan ook tot wrevel en ergernis bij de hulpdiensten. Hier was aanvankelijk geen vertrouwensrelatie. Deze is uiteindelijk nadat de OvV op plaats incident aan het werk was, wel ontstaan mede op basis van de toegevoegde waarde van dit orgaan. Men was binnen de multidisciplinaire teams ook lang niet in alle gevallen op de hoogte van de mandaten en verantwoordelijkheden van de OvV.

Vertrouwen is in deze casus een van de aspecten van voorbeeldgedrag van leiders. De drie leiders van de multidisciplinaire teams (CoPI, OT en BT) hebben dat vertrouwen zeker gekregen maar ook gegeven. Hierdoor is er een creatie van vertrouwen geweest in een zo breed mogelijk perspectief binnen de drie teams. Door het gezamenlijk trainen en oefenen wordt een gemeenschap gebouwd waarin een of meerdere teams worden samengesteld waarin de verschillende kwaliteiten elkaar aanvullen en versterken.

- **Aard van besluitvorming**

Besluitvorming is van belang in crises in situaties die ertoe doen en waarin leiderschap is vereist. Ook kan het soms zo zijn dat er een noodzakelijke 'hiërarchische ingreep' is vereist om het proces doorgang te kunnen laten vinden. Binnen het transformationeel leiderschap worden leiders vaak hoog beoordeeld als het aankomt op moraliteit, vertrouwen, integriteit en eerlijkheid; idealized influence (Kirkbride 2008). Vanuit het verbindend leiderschap is het van belang dat in besluitvormingsprocessen het verleden uiterst relevant is maar dat besluitvorming fragiel is (Gobillot 2008). De kenmerken van dienend leiderschap op het vlak van besluitvorming zijn het belang van het nemen van verantwoordelijkheid en het tonen van overtuigingskracht (Greenleaf 1999).

In de Poldercrash hebben er besluitvormingsprocessen plaatsgevonden binnen zowel de multidisciplinaire (CoPI, OT en BT) en de monodisciplinaire organisaties (brandweer, politie, Kon. Marechaussee, GHOR en gemeente).

---

Binnen deze casus lopen diverse vormen van leiderschap op alle onderzochte niveaus door elkaar afhankelijk van de situatie en het hiërarchische niveau binnen de crisisbestrijding.

Binnen de multidisciplinaire teams valt het wel op dat op het laagst onderzochte niveau (CoPI) vooral faciliterend leiderschap heeft plaatsgevonden. Dat was op de plaats incident waar het spreekwoordelijke gevecht om leven of dood plaatsvond. Op die locatie is het leiderschap vooral getoond (en heeft besluitvorming plaatsgevonden) door de specialisten binnen de diverse hulpdiensten al dan niet in teamverband. Door deze voornamelijk faciliterende aanpak van de CoPI leider is er door hem vooral een horizontale focus geweest en heeft vertrouwen in de kennis en kunde van de materiedeskundigen uit de diverse hulpdiensten een belangrijke rol gespeeld. Slechts in twee operationele situaties is er formeel door hem opgetreden en zijn besluiten genomen. Dat betrof het vaststellen van de daadwerkelijke samenstelling van het CoPI en het instellen van eenrichtingsverkeer om de toestroom en vertrek van hulpdiensten mogelijk te maken. In beide situaties heeft de CoPI leider zijn verantwoordelijkheid als leidinggevende genomen en heeft besluiten genomen (overtuigingskracht) als randvoorwaarde om de ruimte te geven aan de uitvoering.

Op de niveaus OT en BT werd van de operationeel leider resp. interim voorzitter BT een formele (en dus positiebepaalde) leiderschapstijl voorgeschreven vanuit de structuur en regels (o.a. crisisbestrijdingsplannen). Er werd door hun directe omgeving ook leiderschap van hen vereist. Dat gold zeker voor de interim voorzitter van het BT vanaf het moment dat hij voor de eerste keer de vergaderruimte van het BT betrad. De vergaderingen van het BT werden dan ook strak aangestuurd en dat ondanks een dergelijke leiderschapstijl volgens hem binnen de overheid nogal ongebruikelijk is.

Besluitvorming over essentiële registratieve vraagstukken heeft vooral op BT niveau plaatsgevonden. Zo werd er op de interim voorzitter veel (inter)nationale druk gelegd om snel duidelijkheid te krijgen over het uiteindelijke aantal dodelijke slachtoffers en een correcte passagierslijst. Doordat het protocol voorschrijft om enkel en alleen geverifieerde informatie 'naar buiten te brengen', is de besluitvorming gedegen (en niet fragiel) geweest. Binnen het BT heeft voorbeeldgedrag van de interim voorzitter een belangrijke rol gespeeld. Daarbij heeft zeker meegespeeld dat hij veel (bestuurlijke) ervaring had in dergelijke situaties (Bijlmerramp en de cellenbrand op Schiphol-Oost). Ook werd er van de interim voorzitter van het BT besluitvorming verwacht op die momenten waarop de bestuurlijke vragen binnen het BT moesten worden opgelost (moet het vliegverkeer worden stilgelegd?) of wanneer voor de eerste keer met formeel nieuws via de persconferentie naar buiten werd getreden. Door zijn optreden heeft hij verantwoordelijkheid genomen, besluitvorming laten plaatsvinden en overtuigingskracht getoond.

Bovengenoemde gevallen betroffen niet echt een operationele noodzaak maar werd de voorzitter van het BT vanuit de verantwoordelijke ministeries maar ook vanuit de publieke opinie op zijn verantwoordelijkheden aangesproken, waarbij zijn teamleden het getoonde leiderschap als noodzakelijk bestempelden en respecteerden.

Een andere constatering binnen deze casus is dat besluitvorming door leidinggevend in sommige gevallen mede op basis van intuïtie heeft plaatsgevonden of wel dat intuïtie in

---

de uiteindelijke besluitvorming een belangrijke graadmeter is geweest; dit ondanks de ernst van de situatie of de al dan niet daaraan gerelateerde tijdsdruk.

Om nu (ondanks de beschreven verantwoordelijkheden van beiden in de crisisbestrijdingsplannen) het leiderschap van de operationeel leider (OT) en de interim voorzitter van het BT te individualiseren, is te kort door de bocht. Zij hebben beiden meer een ordenende verantwoordelijkheid gehad voor het takenpakket van OT resp. BT. In die zin is er meer een gemeenschappelijk leiderschap vertoond; de vraag van leiderschap in de betekenis van gedistribueerd leiderschap.

Binnen de monodisciplinaire organisaties van politie en GHOR is door leidinggevend in het BT en OT wel (hiërarchisch) leiding gegeven. Monodisciplinaire teams worden immers niet vanuit de multidisciplinaire verantwoordelijkheid aangestuurd. Vanuit de monodisciplinaire verantwoordelijkheid is vanuit de individuele hulpdiensten verantwoordelijkheid genomen voor het 'eigen' proces.

- **Aard en mate van anticipatie in het voorkomen of inperken van onverwachte situaties, c.q. crises**

Leidinggevend moeten in crises om kunnen gaan met onvoorspelbare situaties die niet tevoren in protocollen en plannen kunnen worden beschreven, waarbij overigens hun handen 'gebonden' zijn door formele regelgeving, protocollen en toedeling van bevoegdheden. Zij moeten in een ordelijke chaos of chaotische orde sturend kunnen opereren. Vanuit het transformationeel leiderschap is het daarbij van belang dat de leider zijn volgelingen motiveert tot superieure prestaties, vooral door op meeslepende wijze een visie op de toekomst te geven; 'inspirational motivation' (Kirkbride, 2008). Vanuit het verbindend leiderschap speelt in dit kader het kenmerk flexibiliteit een belangrijk rol (Gobillot 2008). Vanuit het dienend leiderschap moet een leider verder kunnen kijken dan de bestaande kaders (conceptualiseren) en het vermogen hebben om te kunnen vooruitzien. Intuïtie speelt een rol hierbij (Greenleaf 1999).

Binnen de casus Poldercrash heeft het al dan niet aanwezig zijn van protocollen (regels en afspraken) een belangrijke rol gespeeld. Het belang van protocollen (o.a. in de vorm van crisisbestrijdingsplannen) wordt alom onderschreven. Diverse scenario's zijn in deze plannen beschreven op basis waarvan frequent in multi- en monodisciplinaire teams wordt geoefend. Protocollen zijn echter wel ontwikkeld vanuit ervaringen uit het verleden. Dat houdt in dat er altijd een grote kans is dat er zich een situatie voordoet die (ondanks alle voorbereidingen, oefeningen en toekenningen van bevoegdheden) niet in protocollen en scenario's staat beschreven. Het mooiste voorbeeld hiervan is de Poldercrash zelf; het protocol beschrijft het scenario dat een neergestort vliegtuig binnen de hekken van de luchthaven Schiphol ligt en in brand vliegt. In werkelijkheid lag het vliegtuig buiten het Schiphol gebied en is het niet in brand gevlogen. Dat is de reden dat ondanks het onderkende belang van de protocollen deze ook door sommige respondenten als beklemmend zijn ervaren.

Plannen kunnen als basis voor een mogelijke crisisinzet tot gedachteloosheid leiden in plaats van juist te kunnen anticiperen op onverwachte en onvoorspelbare situaties in crises. Ten eerste zijn plannen gebouwd op aannames en overtuigingen op basis waarvan

---

zij verwachtingen gestalte geven. Ten tweede kunnen plannen het organisatorisch functioneren ondermijnen doordat ze noodmaatregelen voorschrijven die bedoeld zijn om om te gaan met de toekomst. M.a.w., noodplannen verhinderen improvisatie. Het derde probleem is dat plannen veronderstellen dat consistente kwalitatief goede uitkomsten elke keer opnieuw zullen worden geproduceerd als mensen de patronen van activiteiten herhalen die in het verleden hebben gewerkt. De gedachtecronkel in deze logica is dat routines niet om kunnen gaan met ongebruikelijke gebeurtenissen.

Omdat de ervaring de multi- en monodisciplinaire leidinggevendenden heeft geleerd dat de werkelijkheid altijd afwijkt van het beschreven scenario, is tijdens de uitvoering van de plannen ook in meerdere gevallen op voorhand van de protocollen afgeweken. Zo waren er op de plaats incident van de politie twee OvD'n aanwezig; één bevond zich in het CoPI en de andere coördineerde de politieprocessen. Van de GHOR organisatie waren zelfs drie OvD'n - Geneeskundig aanwezig: één bevond zich in het CoPI, één coördineerde de werkzaamheden aan het vliegtuig en één de werkzaamheden bij de boer (naast het ongevalterrein) en in de hangar. Een andere afwijking is dat de CoPI leider zelf had op zijn weg naar de door hem vastgestelde nieuwe CoPI locatie twee officieren van de Brandweer Schiphol meegenomen die op dat moment geen dienst hadden. De ene heeft het portofoonverkeer gevoerd (o.a. informatie over crash en locatie) en de ander heeft als notulist opgetreden. De uiteindelijke locatie van het CoPI was ook in afwijking van het gestelde in de crisisbestrijdingsplannen.

Ook tijdens de crisisaanpak is van het protocol afgeweken. Een voorbeeld daarvan was de registratietask die uiteindelijk door de politie en Kon. Marechaussee van de gemeente Haarlemmermeer zijn overgenomen. Een ander voorbeeld is het feit dat het Spaarne ziekenhuis tijdens de crisisaanpak zelf een persconferentie ging houden over de actuele situatie betreffende de gewonden.

Omdat een werkelijke ramp of ernstige gebeurtenis 'a la' de Poldercrash moeilijk is te voorspellen, is het belang dat de leiders maar ook de specialisten in de hulpverlenende instanties worden getraind in adaptiviteit, creativiteit en improvisatievermogen. Dit is tijdens de gesprekken ook onderschreven met daarbij de wens om hier tijdens oefeningen meer aandacht aan te besteden. In deze specifieke casus zelf is juist het belang van improvisatievermogen voor de verwachte en onverwachte situaties belangrijk geweest. De geïnterviewde leidinggevendenden van de GHOR geven in dat kader aan dat ook in de voorbereiding van een mogelijke ramp of crisis meer geoefend zou moeten worden op het aanspreken van veerkracht.

Voor personeel van brandweer, politie/Kon. Marechaussee, GHOR/GGD is trainen en oefenen van cruciaal belang en dat is ook herkenbaar. Alle hulpdiensten op de luchthaven Schiphol maar ook binnen de VRK trainen en oefenen frequent zowel binnen de eigen organisatie als op multidisciplinair niveau. Zij doen dit vooral op basis van scenario's die in de crisisbestrijdingsplannen staan beschreven. Het noodzakelijke improvisatietalent wordt door de leden van BT, OT en CoPI slechts ten dele beoefend. Het is daarbij mogelijk dat leidinggevendenden van de hulpdiensten diverse rollen kunnen vervullen (een brandweerofficier kan bijvoorbeeld zowel leider CoPI zijn als operationeel leider). Het rooster waarin de piketdiensten staan beschreven, is 'leading' daarbij. Voor de hulpdiensten is crisisbestrijding hun vak (specialisme) maar voor bijvoorbeeld de

---

voorzitter van het BT (maar ook andere deelnemende ambtenaren uit de gemeente Haarlemmermeer) is het niet zijn 'vak', maar een verantwoordelijkheid die aan zijn functie (burgemeester) of rol (piketdienst) is toegevoegd. Dat de interim voorzitter van het BT ten tijde van de Poldercrash relatief veel ervaring had met crisisbestrijding, is daarbij 'puur toeval'. Tijdens de brand bij Chemiepak in de gemeente Moerdijk had de burgemeester niet die ervaring en heeft hij uiteindelijk zijn functie neer moeten leggen.

Kijkend naar het criterium vooruitzien/anticiperen worden de kenmerken vanuit de drie leiderschapsvormen slechts ten dele gehanteerd. Duidelijk is dat de leiders van de multi- en monodisciplinaire teams hun personeel motiveren tot superieure prestaties. De basis hiervoor wordt echter niet gevormd door op meeslepende wijze een visie op de toekomst te geven maar door de hulpverleners aan te geven zo creatief mogelijk om te gaan met de situaties die zich daadwerkelijk voordoen (en indien noodzakelijk afwijken van de plannen). Het genoemde kenmerk flexibiliteit in relatie tot het kunnen anticiperen is hiermee ook ingevuld. Echter de eis dat leiders verder kunnen kijken dan de bestaande kaders is aangetoond door de CoPI leider maar in mindere mate door de operationeel leider en de interim voorzitter van het BT. De Wet veiligheidsregio's schrijft voor dat elke veiligheidsregio over een crisisplan moet beschikken. Hiermee voldoet de VRK aan de wettelijke eis echter de plannen zijn vanuit ervaringen uit het verleden opgesteld. In dat kader zouden de crisisbestrijdingsplannen binnen de VRK en Schiphol aangepast kunnen worden om naast het verleden ook meer naar de toekomst te kijken (wat kan er ons gebeuren?). Dit vereist een andere wettelijke grondslag (conceptualiseren), een andere attitude van de hulpdiensten maar geeft tegelijkertijd invulling van de wens om het improvisatietalent meer te gebruiken en de veerkracht meer aan te spreken. Materiedeskundigen op alle niveaus dienen hieraan een bijdrage te leveren. Zie ook hier de drang naar horizontalisering.





---

### 3 Casus 'Operatie Tura Ghar'

A. Inleiding

B. Beschrijving structuur

C. Werkwijze in onderzoek: Vier analyseniveaus  
Informatiebronnen

1. Beschrijven

De situatie

Leiding en coördinatie

2. Beleven

Het algemeen beeld van de casus en het management

De verwachting van het verloop van de situatie

De voorbereiding

De scenarioplanning

De verwachting versus de realiteit

3. Spiegelen

Leiderschap

Relevantie van plannen en protocollen

Verschillen tussen protocollen en werkelijkheid

De aard van de organisatie

4. Analyseren

(Mate van) horizontaliteit in het managen van de crisis

(Mate van) vertrouwen in de interpersoonlijke relaties bij het omgaan met crises

(Aard van) besluitvorming

(Mate en aard van) anticipatie in het voorkomen of inperken van 'crises'

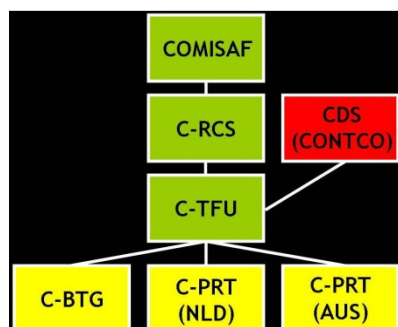
## A. Inleiding

De operatie Tura Ghar (Uruzgan, Afghanistan) vond plaats in januari 2009 waarbij de voorbereidingen op deze operatie in het najaar van 2008 zijn gestart. De operatie Tura Ghar had als doelstelling om de gehele Baluchi Vallei permanent binnen het gebied van invloed van de 'Government of Uruzgan' te krijgen en om hiermee 'governance' en 'development' binnen dit gebied mogelijk te maken. Het zuidelijk deel van de vallei was al voldoende veilig en onder controle van de Afghaanse autoriteiten met steun van Task Force Uruzgan.

Focus van het onderzoek heeft zich vooral gericht op de voorbereiding van de operatie Tura Ghar en de uiteindelijk uitvoering ervan.

## B. Structuur

De Nederlands krijgsmacht is van 2006 – 2010 'the lead nation' geweest van de International Security Assistance Force (ISAF) in de provincie Uruzgan in Afghanistan. Het voor de Nederlandse krijgsmacht relevante deel, staat grafisch weergegeven in afbeelding 3.1. De inzet van de Nederlandse troepen is afgebouwd na het vallen van het kabinet in februari 2010. De operatie Tura Ghar heeft zoals eerder vermeld in januari 2009 plaatsgevonden.



Afbeelding 3.1 (Bron: [www.nato.int/ISAF](http://www.nato.int/ISAF))

Nederland paste in Afghanistan het zogenoemde 3D-concept toe. Dit staat voor 'Defence, Development & Diplomacy' (defensie, ontwikkeling en diplomatie). Het 3D-concept werd voornamelijk belichaamd door het personeel van het Provinciaal Reconstructie Team (PRT), diplomaten van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking en militaire ontwikkelingsdeskundigen. Het doel was meer veiligheid, samenhang binnen het Afghaanse bestuur te creëren en de ontplooiing van duurzame ontwikkelingsprojecten mogelijk maken. Dit proces vereiste een gestructureerde aanpak. Eerst werden kleine projecten ontplooid om het gebied en de bevolking klaar te maken voor grootschalige ontwikkeling. Vervolgfases op het gebied van bestuur, veiligheid en ontwikkeling moesten leiden tot blijvende verbeteringen in de provincie Uruzgan. Om deze gecombineerde activiteiten mogelijk te kunnen maken, was uiteraard een zo stabiel mogelijke en van Taliban gezuiverde omgeving noodzakelijk.

De 'Task Force Uruzgan' (TFU) was een samengestelde eenheid met initieel bij toerbeurt een Nederlandse kolonel als commandant; in de laatste anderhalf jaar van de Uruzgan

---

missie werd dat een brigadegeneraal. Commandant TFU werd bijgestaan door een 'civil representative' (Civrep) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken die vooral de 'diplomacy & development' taken voor zijn rekening nam. De Civrep was de hoogste ambtenaar van het Ministerie van Buitenlandse Zaken binnen de TFU en tevens hoofd van het 'civil team'. De TFU was ingebed in Regional Command South (RC-S) in Zuid Afghanistan en was operationeel onder bevel gesteld van Commandant RC-S<sup>5</sup>. Dit regionale hoofdkwartier vormde samen met andere regionale hoofdkwartieren de internationale troepenmacht ISAF (International Security Assistance Force). ISAF werd geleid door Commandant ISAF vanuit Kabul. Commandant TFU diende in de nationale lijn verantwoording af te leggen aan de Commandant der Strijdkrachten (CDS). De TFU was het platform waar 'defence, development & diplomacy' samenkwamen. Het 'defence' deel van het 3D platform was de primaire verantwoordelijkheid van de militaire component van de TFU. De 'diplomacy' verantwoordelijkheid lag primair bij een vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken aan de TFU toegevoegd 'civil team'. De 'development' verantwoordelijkheid was een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de militairen en de leden van het 'civil team'.

De TFU bestond uit een staf en diverse eenheden. Als het ging om de 'defence' taak was de 'Battle Group' (BG) de belangrijkste eenheid. Dit was een grotendeels organieke gevechtseenheid met een luitenant-kolonel als commandant. De BG is onderverdeeld in achtereenvolgens teams/compagnieën, pelotons en groepen. Het 'Provincial Reconstruction Team' (PRT) was een samengestelde eenheid met ook een luitenant-kolonel als commandant. Het 'civil team' van Buitenlandse Zaken was ook binnen het PRT vertegenwoordigd. Binnen deze eenheid vond vooral de 'development' taak plaats. Een derde belangrijke eenheid was het ISTAR detachement met een majoor als commandant. ISTAR staat voor 'Intelligence, Surveillance, Target Acquisition & Reconnaissance'. Dit was de inlichtingen verwervende organisatie van commandant TFU en is binnen TFU-5 ook in die hoedanigheid ingezet. Vooral tijdens de voorbereiding van Tura Ghar (operatie Salakar), heeft deze eenheid veel voorbereidend werk gedaan. Dat heeft mede de basis gevormd van het plan (incl. besluitvorming) voor de operatie Tura Ghar. De taken van het 'civil team' lagen op de 3D aspecten 'development & diplomacy'. Naast betrokkenheid bij de G2 activiteiten (vergaren inlichtingen) en het PRT, was het 'civil team' ook betrokken bij de G5 activiteiten (planningsopdrachten) omdat hierbij de individuele maar ook gezamenlijke 3D activiteiten werden besproken en uitgewerkt in plannen voor korte en middellange termijn.

De commandogroep van de TFU bestonden uit de volgende functionarissen:

- Commandant TFU
- Plaatsvervangend commandant TFU/Chief of staff (COS)
- Civil representative (Civrep)
- Brigade-adjudant
- Twee 'legal advisors'
- Public information officer (communicatie & PR)

---

<sup>5</sup> Van november 2008 tot november 2009 stond deze onder bevel de toenmalige Nederlandse Generaal-majoor Mart de Kruif.

- 
- Hoofd inwendige dienst
  - ‘Dagboek’ schrijver (wekelijks per dag terug te koppelen op commandant TFU)
  - Chauffeur

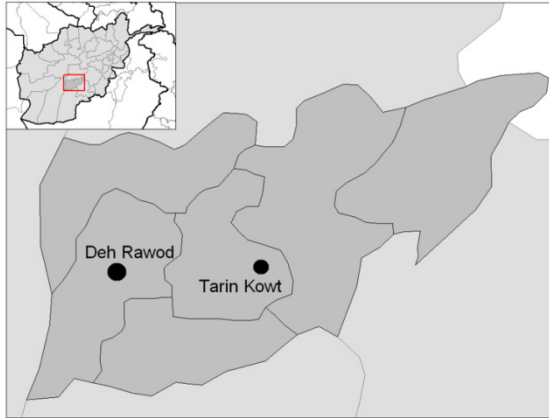
De staf van de TFU bestond uit de volgende stafsecties:

- G1: Personeel en personeelszorg (op- en afvoer personeel en coördinatie sociaal medisch team)
- G2: Inlichtingen (uiterst belangrijke en grote sectie, van massa informatie -> ‘hapklare brokken’, ook focus op internationale samenwerking in informatievergaring uit inlichtingendiensten van de Amerikanen, de Engelsen en de Australiërs)
- G3 : ‘Current operations’ (vanuit deze sectie werden de operaties aangestuurd en gevolgd)
- G4: Logistiek (instandhouding, materieel) inclusief de logistieke keten Nederland <-> TFU
- G5: Planning (lange- en korte termijn en vertaling naar concrete opdrachten)
- G6: CIS/C2 (command & control). Alle operationele ICT middelen ter ondersteuning van de operatie incl. contactmogelijkheden naar ISAF RC-South en Nederland
- G7: Security sector reform (SSR). Coördinatie van capaciteitsopbouw en -ontwikkeling van de politie capaciteit en de Afghaanse leger (ANA). Ook frequent contact met eenheden die zich in het gebied bevonden en SSR activiteiten uitvoerden, maar deel uitmaakten van een andere commandolijn, zoals: US Special Forces, US police monitoring team, EU Police (EUPOL)
- G8: Budget & finance
- G9: CIMIC (‘civil military cooperation’)

Het ‘civil team’ bestond uit de volgende functionarissen:

- Civrep
- Plaatsvervangend Civrep (‘counterpart’ van commandant PRT)
- Twee ‘political advisors’ (met als aandachtsgebieden de sectie G7 en de bestuurlijn)
- Tribal advisor
- Cultural advisor
- Adviseurs op het gebied ontwikkelingssamenwerking
- Twee tolken

De hoofdlocaties van de TFU en BG waren Tarin Kowt, Deh Rawod (zie afbeelding 3.2) en Chora. Naast deze hoofdlocaties waren er diverse kleine locaties (zgn. ‘combat outposts’ en/of ‘patrol bases’) waar zich eenheden van pelotonsgrootte bevonden, doorgaans samen met Afghaanse eenheden.



*Afbeelding 3.2 Voormalige locaties TFU en BG in de provincie Uruzgan*

Tarin Kowt is de provinciale hoofdstad van Uruzgan en herbergde het grootste Nederlandse kampement, Kamp Holland. Zestig kilometer naar het westen ligt Deh Rahwod, waar zich het kampement Camp Hadrian bevond. Vijfendertig kilometer noordoost ligt Chora, waar zich het kampement White Compound bevond. Er kon een beroep worden gedaan op ISAF-luchtsteun, waar Nederlandse F-16 jachtbommenwerpers (vliegend vanaf Kandahar Airfield) en AH-64D Apache gevechtshelikopters (geplaatst op Kamp Holland) van de Koninklijke Luchtmacht deel van uit maakten.

In de periode dat de Nederlandse eenheden in Uruzgan waren, zijn diverse operaties uitgevoerd. De operatie Tura Ghar is er een die plaatsvond in januari 2009 en waarin alle 3D aspecten ruim aan bod zijn gekomen. Sterker nog, het was de eerste succesvolle 3D operatie met een optimale samenwerking tussen ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken.

In de militaire commandovoering wordt, nadat een plan is gemaakt, dit plan uitgegeven door een bevelsuitgifte waarin met name de commandant zijn oogmerk en zijn wil overdraagt. Deze bevelsuitgifte wordt gevolgd door een eerste commandantenterugkoppeling waarin ondercommandanten terugkoppelen op welke wijze zij hun rol interpreteren en deeltaken zien. De commandant kan dan vaststellen of zij hun opdracht en rol hebben begrepen. Nadat zij hun eigen plan hebben gemaakt, vindt de tweede commandantenterugkoppeling plaats, waarin zij hun plan presenteren. De commandant kan dan vaststellen of hun plan op de juiste wijze bijdraagt aan het behalen van de opdracht. Daarna kunnen 'rehearsals' plaatsvinden om op de kaart of gebruik makend van een maquette het plan of delen daarvan en diverse 'what if' scenario's door te nemen.

### **C. Werkwijze**

Vier analyseniveaus

Bij het onderzoeken, bestuderen en analyseren van de operatie Tura Ghar hebben de drie meest belangrijke niveaus centraal gestaan: de commandogroep van de Task Force Uruzgan (TFU), de staf en de operationele eenheden van de TFU. Op de drie niveaus is zowel met de leidinggevendenden gesproken als met de leidinggevendenden die niet direct bij de operatie waren betrokken. Laatstgenoemden vervulden vanuit hun specialisme een

---

adviserende rol binnen de TFU staf ten tijde van de operatie. Door deze opzet is een brede groep benaderd waarbij de respondenten elkaar konden aanvullen en zonodig corrigeren.

De informatie is op vier analyseniveaus verzameld. Iedere volgende stap bouwt daarbij voort op de voorafgaande niveaus; beschrijven, beleven, spiegelen en analyseren.

#### Informatiebronnen

In de analyse is gebruik gemaakt van enkele vertrouwelijke documenten betreffende de operatie. Verder zijn er openbare bronnen gebruikt.

#### Respondenten:

- Commandant TFU
- Civrep
- Commandant BG
- Commandant PRT
- Commandant ISTAR detachement
- Political advisor
- Lid van het ‘civil team’

## 1. Beschrijven

In deze fase zijn diverse zowel vertrouwelijke documenten als open bronnen bestudeerd. Op basis hiervan is de situatie beschreven en de daarbij gehanteerde leiding en coördinatie.

#### • De situatie

Militaire gevechtsoperaties worden terdege voorbereid. Dat houdt in voordat een operatie daadwerkelijk start, daar een uitgebreide verkenning aan voorafgaat met als doel zoveel mogelijk inlichtingen te vergaren over de uit te voeren opdracht, de vijand en de lokale bevolking, het terrein en de eigen middelen en mogelijkheden. Dat is in de voorbereiding op de operatie Tura Ghar niet anders geweest. Omdat Tura Ghar een 3D operatie was, is er in de voorbereiding ook aandacht besteed aan het ‘development & diplomacy’ deel.

Voordat operatie Tura Ghar startte, werd daaraan voorafgaand de operatie Salakar uitgevoerd (26 – 31 december 2008). Doel van deze inlichtingenoperatie was om op TFU niveau duidelijkheid te krijgen wat men zou kunnen verwachten indien tot een grote zuivering operatie in de Baluchi Vallei zou worden besloten (‘defence’).

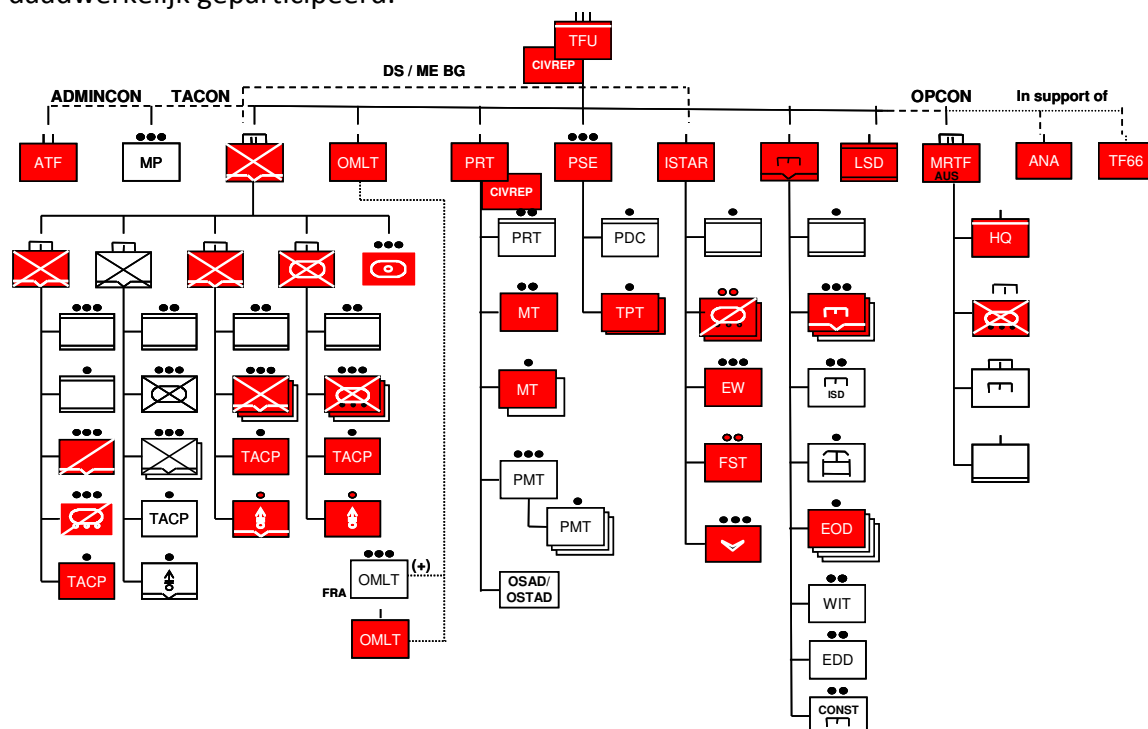
De tweede doelstelling van deze voorbereidende operatie was om vast een geschikte locatie voor een permanente patrouillebasis te vinden. De uiteindelijke inrichting daarvan met de uiteindelijk daarbij horende lokale Afghaanse bemensing zou namelijk een onlosmakelijk en belangrijk deel zijn van de operatie Tura Ghar (development & diplomacy’).

De operatie Tura Ghar vond plaats van 7 - 19 januari 2009.

- **Leiding en coördinatie**

De operatie Tura Ghar had als doelstelling om de gehele Baluchi Vallei permanent binnen het gebied van invloed van de 'Government of Uruzgan' te krijgen en om hiermee 'governance' en 'development' binnen dit gebied mogelijk te maken; een randvoorwaardelijke operatie. Het zuidelijk deel van de vallei was al voldoende veilig en onder controle van de Afghaanse autoriteiten met steun van TFU. De controle kon hier worden uitgeoefend vanuit de patrouillebasis Qudus die aan de zuidelijke ingang van de vallei lag. Noordoost van de Baluchi vallei lag Chora dat ook grotendeels onder controle was. Het noordelijk deel van de Baluchi Vallei was echter vanuit Chora en Qudus moeilijk te controleren, waardoor de vijand in staat was daar zijn invloed uit te oefenen. Daarom was het van belang dat de invloed van locale strijders zou worden geneutraliseerd zodat het belangrijkste militaire doel (vestigen permanente patrouillebasis voor Afghaanse veiligheidstroepen ondersteund door TFU troepen) kon worden gerealiseerd. Hiermee kon de vallei van noord tot zuid onder controle komen en blijvend worden ontzegd aan de strijders van de Taliban. Het grotere belang was het vestigen van Afghaans gezag en het creëren van omstandigheden om ook de verharde weg van Tarin Kowt naar Chora (die door de Baluchi Vallei zou lopen) aan te leggen. De aanleg van deze weg was een door Nederland gefinancierd lange termijn project dat van groot belang was om de gebieden te ontsluiten en economische ontwikkeling op gang te brengen.

In onderstaande afbeelding 3.3 staat de samenstelling van de troepen aangegeven gedurende de operatie Tura Ghar. De in rood vermelde eenheden van de TFU hebben daadwerkelijk geparticipeerd.



Afbeelding 3.3 Samenstelling troepen gedurende Operatie Tura Gahr



---

## 2. Beleven

In deze fase van het onderzoek is in een eerste gespreksronde gesproken met twee functionarissen; de commandant TFU en de Civrep. In de gesprekken is stilgestaan bij de beelden van de ontwikkelingsgang en van het leiderschap zoals deze in gesprekken door de onderzoeker reproducerend (cognitief) zijn ervaren door de respondenten, in hun eigen taal en referentiekader. Onderzoeksvariabelen zijn:

- (1) (mate van) horizontaliteit in het managen van de 'crisis',
- (2) (mate van) vertrouwen in de interpersoonlijke relaties bij dit omgaan met crises,
- (3) (aard van) besluitvorming en
- (4) (mate en aard van) anticipatie in het voorkomen of inperken van 'crisis'.

In deze gespreksronde is een onderwerpenlijst ('topic list') gebruikt waarin de volgende specifieke (en van de onderzoeksvariabelen afgeleide) onderwerpen zijn besproken: het algemeen beeld van de casus en het management, de verwachting van het verloop van de situatie, de voorbereiding, de scenarioplanning en de verwachting versus de realiteit.

- **Het algemeen beeld van de casus en het daarbij beleefde management**

Kernvraag hierbij was wat het algemeen beeld was van de operatie Tura Ghar en het daarbij horende crisismanagement zoals dat is beleefd.

Het is een operatie geweest waarbij met opzet "integraal aandacht is besteed aan Defence, Development & Diplomacy (3D)". Dit is in algemene zin het fundament onder de doctrine van 'counterinsurgency' operaties<sup>6</sup>, zoals ook in Afghanistan. De eerder beschreven doelstelling van de operatie Tura Ghar maakt bovendien duidelijk dat dit noodzakelijk was omdat er, zowel op gebied van veiligheid als ontwikkeling en bestuur, doelen waren gesteld. Het creëren van veiligheid was een randvoorwaarde voor de operatie en de vervolgactiviteiten op gebied van bestuur en ontwikkeling. Maar het handhaven van veiligheid was noodzakelijk om dit op langere termijn uit te bouwen en het Afghaanse gezag te vestigen en leefomstandigheden te verbeteren. Daartoe was het vestigen van een nieuwe patrouillebasis nodig waar vandaan in eerste instantie TFU samen met Afghaanse militairen de veiligheid zou moeten waarborgen. Op termijn zou deze taak door de Afghanen zelf moeten worden uitgevoerd. Zodra de omstandigheden het toe zouden laten, kon begonnen worden met het identificeren van korte termijn (ontwikkelings)projecten. Dit diende in overleg met de Afghaanse leiders te gebeuren omdat het van belang was dat zij hun prioriteiten zouden stellen. Dit droeg bovendien bij aan de ontwikkeling van het Afghaanse bestuur. De bestuurlijke activiteiten richtten zich op het ondersteunen van het Afghaanse leiderschap in de vallei, maar ook van het provinciale niveau, zoals de gouverneur. De link tussen lokaal gezag en het provinciale gezag diende immers gelegd te worden. Daarnaast was het van belang om zo snel als mogelijk de gouverneur in het gebied te brengen om daar zijn commitment te tonen en zich als provinciaal bestuurder open te stellen voor de problemen van de mensen in het gebied. De TFU heeft hiertoe ruim twee weken na aanvang van de operatie samen met het Afghaanse leiderschap in het gebied alle randvoorwaarden gecreëerd om de

---

<sup>6</sup> Randvoorwaarden scheppen voor 'peace support' door de 'insurgents' (strijdgroepen) te neutraliseren en de ontwikkeling of het herstel van een stabiel bestuur te ondersteunen.

gouverneur samen met de provinciale politiecommandant en de commandant van de Afghaanse brigade het gebied in te brengen (met helikopter) en een zgn. shura<sup>7</sup> (zie afbeelding 3.4) te organiseren waarin alle dorpsoudsten en stamleiders bijeen kwamen.



*Afbeelding 3.4 Shura in de Baluchi Valleï*

De ‘defence’ verantwoordelijkheid ligt van huis bij commandant TFU daar waar de verantwoordelijkheden van de Civrep lagen op het gebied van ‘development & diplomacy’. Zowel Commandant TFU als Civrep waren overtuigd van de samenhang en onderlinge beïnvloeding van de 3D’s. Omdat zij vanuit hun hiervoor genoemde verantwoordelijkheden gezamenlijk leiding gaven aan de missie, hebben zij vanaf de eerste voorbereiding daar invulling aan gegeven. Nog voordat TFU 5 aan de missie begon, hebben commandant TFU en de Civrep viermaal gedurende meerdere dagen contact gehad met elkaar: kennismakingsgesprek, verkenning van het gebied, PRT cursus Oberammergau en gezamenlijke deelname aan de eind(integratie)oefening. Ondanks de hierboven genoemde formele scheiding van verantwoordelijkheden, is tussen beiden bewust open communicatie (over en weer) geweest over de 3D’s. Daarbij hebben zowel commandant TFU als de Civrep de “bereidheid getoond om een stuk van het eigen domein af te staan. Er is ook bewust voor gekozen om gezamenlijk een kantoor te gebruiken waarbij de bureaus fysiek tegenover elkaar stonden en er dus veelvuldig overleg plaatsvond”. In de voorbereidingsfase voorafgaande aan de uitzending zijn ook afspraken gemaakt tussen beiden. Een belangrijke afspraak is geweest dat zij te allen tijde als één stem naar buiten zouden treden. Dit betekende dat onderling veel gedachtevorming, overleg en afstemming plaatsvond voordat beslissingen, doelstellingen en/of plannen naar buiten werden gebracht.

Tura Ghar is een operatie geweest die via een verkennende operatie is voorbereid (operatie Salakar in december 2008). Het doel van deze verkennende operatie was

---

<sup>7</sup> Een shura is een bijeenkomst van leiders waarin naar lokaal gebruik zaken worden besproken en zo nodig beslist.

---

tweeledig: informatie vergaren uit het operatiegebied o.a. over de (mogelijke) wijzen van optreden van de vijand en de eerste verkenning uitvoeren naar een mogelijke (tijdens Tura Ghar te realiseren) vaste patrouillebasis in de Baluchi Vallei. “De uitkomsten van operatie Salakar zijn ‘input’ geweest voor (de voorbereiding en uitvoering) van de operatie Tura Ghar”.

Er is gedurende de hele missie een voortdurend streven geweest om binnen de TFU maar ook met de eenheden<sup>8</sup> die zich in de ‘TFU battle space’ bevonden (maar niet onder commando C-TFU vielen) een ‘unity of effort’<sup>9</sup> na te streven. De bestuurlijke aanpak bij de operatie Tura Ghar is er op gericht geweest om de Afghaanse autoriteiten zelf de ‘governance’ in de Baluchi Vallei laten regelen. “De operatie is succesvol geweest op alle 3D aspecten, waarbij er minimaal gevechtscontact is geweest”.

De formele positie van de Civrep binnen de staf TFU is gedurende de missie verder gegroeid waarbij de samenwerking met commandant TFU steeds verder is verbeterd. Dit heeft ook in de navolgende TFU missies standgehouden. De Civrep maar ook zijn ‘civil team’ zijn steeds meer bij de planning van operaties betrokken geraakt. “Uiteraard niet over de invulling van gevechtsacties, maar wel over de invulling van ontwikkelings- en bestuurlijke activiteiten en in het gehele inlichtingenproces; over de groepen mensen die zich in het gebied bevonden en welke lokale vertegenwoordigers er wel/niet als gesprekspartner zouden kunnen worden gebruikt”. Samenhang en onderlinge beïnvloeding tussen ‘defence, development & diplomacy’ noodzaakten tot voortdurende afstemming en een geïntegreerde aanpak.

Commandant TFU en Civrep hadden ook frequent contact met hun Afghaanse ‘counterparts’. De gouverneur van de provincie Uruzgan was de belangrijke gesprekspartner voor de Civrep, maar veelvuldig is commandant TFU daarin betrokken geweest omdat de gouverneur in zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid ook verantwoordelijkheid had voor veiligheid en coördinatie met politie en de brigade van de Afghan National Army in Uruzgan. De commandant van die brigade was voor commandant TFU een belangrijke gesprekspartner. Met zowel de gouverneur als de brigadecommandant is in de voorbereiding op de operatie Tura Ghar overleg geweest vooral over de doelstelling en het belang. Het was belangrijk dat deze Afghaanse autoriteiten hun goedkeuring aan deze operatie zouden hechten. De Afghaanse brigadecommandant is in de voorbereiding betrokken geweest ook omdat er Afghaanse eenheden van zijn brigade deelnamen. Hij is bijvoorbeeld ook aanwezig geweest bij de TFU ‘rehearsal’. In de uitvoering zijn de Afghaanse autoriteiten regelmatig geïnformeerd over de voortgang.

“Tura Ghar was uiteindelijk in de uitvoering een operatie met een laag geweldsniveau. Het was meer een ‘intel driven’ (inlichtingen gedreven) operatie waarbij Tura Ghar (in december) werd voorafgegaan door de inlichtingenvergarende operatie Salakar. Tura

---

<sup>8</sup> Naast de TFU opereerden in Uruzgan: een Amerikaanse Special Forces eenheid, een Australische Special Forces eenheid, een Amerikaanse Police Mentoring Team (PMT) en een team van de European Union Police Force (EUPOL). Deze eenheden vielen niet onder het commando van de TFU, maar onder een andere commandolijn van ISAF. Commandant TFU was echter wel gebiedsverantwoordelijk (zgn. ‘battle space owner’) waardoor deze eenheden wel hun activiteiten dienden af te stemmen met de TFU.

<sup>9</sup> Opereren met een gemeenschappelijk doel en eenheid van inspanning.

---

Ghar was een voorbeeld van een operatie die op basis van kwalitatief goede inlichtingen (op alle 3D aspecten) is voorbereid en uitgevoerd. Er was wel sprake van gunstige omstandigheden maar hoe dan ook was het een voorbeeldige operatie”.

Zoals reeds vermeld, groeide de samenwerking op het gebied inlichtingen tussen de staf van de TFU en het ‘civil team’. “Input vanuit het ‘civil team’ lag vooral op het gebied van vaststelling van de diverse groepen/groeperingen in het gebied (en deelgebieden) van verantwoordelijkheid, welke stammen (‘tribals’) zich daarbinnen bevonden. Op deze wijze ‘had men iets aan elkaar’ en is hierdoor het wederzijdse vertrouwen tussen staf TFU en ‘civil team’ gegroeid”.

Het ‘civil team’ is “wel (door het snel betrekken bij de voorbereiding en uitvoering van militaire operaties) in een steile leercurve terecht gekomen. De cultuur, werkwijzen en werkomgeving binnen de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken liggen ‘van huis uit’ namelijk nogal ver uit elkaar. Het ‘civil team’ werd ook steeds meer (fysiek) zichtbaar binnen de militaire organisatie. Zo was het team aanwezig tijdens appèls. Hierdoor werden weerstanden doorbroken”.

- **De verwachting van het verloop van de situatie**

Kernvraag hierbij was op welke wijze op voorhand werd gedacht dat de operatie zou plaatsvinden.

Ondanks uitgebreide verkenningen en een verder goed uitgevoerde commandovoeringsprocedure laat een gevechtsoperatie zich lastig voorspelen. “Je gaat er vanuit dat er in iedere operatie gevechtsacties kunnen plaatsvinden (‘worst case scenario’). Dat houdt in dat er een goede voorbereiding moet zijn (waar mogelijk vooroefenen) en dat het operationeel besluitvormingsproces (OBP) geheel wordt doorlopen inclusief de twee commandantenterugkoppelingen (van de ondercommandanten naar commandant TFU) en rehearsals”.

“Vrij snel na aanvang van de operatie was de verwachting dat er niet grootscheeps gevochten zou worden. Slechts een kleine kans op gevechtscontact bij het versneld opruimen van vijandelijke posities (‘pockets’). Bij aanvang was deze verwachting er nog niet. Er waren twee mogelijke scenario’s: ofwel de vijand gaat het gevecht aan, ofwel de vijand trekt weg. In de eerste uren na aanvang ging het erop lijken dat het laatste gebeurde. De verwachting was ook dat er relatief snel gesprekken zouden kunnen gaan plaatsvinden (met lokale leiders) over de in te richten patrouillebasis. Er was veel gezamenlijke kennis van de Baluchi Vallei; o.a. waar welke soort groepering zich bevond en met welke vertegenwoordigers en wel/niet zaken konden worden gedaan”.

“Je weet echter nooit zeker hoe een dergelijke operatie zich ontwikkelt. Ook was het niet zeker (ondanks alle goede ontwikkelingen) of het ‘civil team’ zou zijn opgewassen tegen de snelheid van militaire beslissingen gekoppeld aan de ontwikkelingen van de vijand”.

- **De voorbereiding**

Kernvraag hierbij was wat het nut en de noodzaak is van trainen/oefenen van leidinggevend en specialisten/uitvoerenden als voorbereiding op mogelijke crises.

Opleiden van personeel en eenheden maar ook het trainen en oefenen ervan in simulaties ‘in het veld’ of met ICT middelen behoren tot de basisactiviteiten van de

---

krijgsmacht al dan niet in internationaal verband. Eenheden en individuen van de TFU zijn in Nederland ‘opgewerkt’ tot het vereiste niveau om uitgezonden te worden. “Trainingen en oefeningen hebben zowel (in zijn algemeenheid) in Nederland plaatsgevonden maar uiteraard ook in Uruzgan waarbij in laatstgenoemde situatie dat beperkt was. Het is wel een verschil in voorbereiding als we spreken van een organieke eenheid (bijvoorbeeld basis voor de BG was een infanteriebataljon luchtmobiel) of een samengestelde eenheid (de staf TFU, het PRT)”.

“In Nederland is vooral zoveel mogelijk tijd geïnvesteerd in de staf. Vanaf 1 maart 2008 tot vertrek (31 juli 2008) is de gelegenheid geweest om de uitzending voor te bereiden. Commandant TFU heeft veel tijd besteed aan de relatie/samenwerking met de Civrep. Belangrijk was om vast te stellen of er tevoren al een klik was. Commandant TFU heeft ook veel met oud commandanten TFU gesproken. Ook is er in de voorbereiding vrijwel dagelijks gesproken met de aankomend chef van de TFU staf die tevens plaatsvervangend commandant TFU was”.

“In het inzetgebied (en in de voorbereidingsperiode) is er veel tijd besteed aan het creëren van een goede sfeer binnen de staf en met de eenheden waarbij eenieder op zijn specialisme werd aangesproken (vertrouwen). Doordat een aantal eenheden onder de TFU na vier maanden roteerde, kwamen er nieuwe eenheden in de TFU en dus ook andere commandanten (met andere leiderschapstijlen en verschillende kwaliteitsniveaus). Uit het werken met verschillende eenheden was duidelijk te zien dat de leiderschapsstijl van commandanten impact had binnen de eenheden. Ook kon je zien in hoeverre de organieke eenheid (BG) zijn eenheid in Nederland had getraind (tot niveau 5 of niet) en of de staf van die eenheid ook was getraind (of niet)”.

“De voorbereiding van Tura Ghar gaf vertrouwen in een goede afloop. Om te beginnen was dat de operatie Salakar en de voorbereidingen/bevelsuitgiften en ‘rehearsals’ in een speciaal daarvoor ingerichte tent. Commandant TFU stuurde aan op beslissingen op de juiste niveaus (dus niet met details bemoeien die niet op TFU niveau thuis horen)”.

Aan de vooravond van de operatie Tura Ghar is met het ‘civil team’ gesproken over de vertaling van inlichtingen naar de genomen/ te nemen besluiten. Er heerste ondanks dat een spanning binnen het ‘civil team’. “Dat is ook niet vreemd omdat binnen de diplomatieke dienst het vaak om informatievergaring gaat als basis voor te nemen besluiten. Nu zou het in het ergste geval gaan om ‘leven en dood’ (bijvoorbeeld de inschatting of een Afghaan als vriend of vijand moest worden bestempeld, was belangrijk). Het inlichtingenproces moest dus nauwkeurig worden uitgevoerd. Het ‘civil team’ had ook een ‘dempende’ rol in het team (dus ‘niet meteen knokken’); investeren in diplomatie. Dat betekent dat er altijd ruimte voor analyse van inlichtingen moest zijn. Samenvattend leverde het ‘civil team’ belangrijke input voor het besluitvormingsproces op TFU niveau voor en tijdens de operatie Tura Ghar”.

- **De scenarioplanning**

Kernvraag hierbij was of op welke wijze scenarioplanning een rol heeft gespeeld in de voorbereiding op mogelijke crises.

Scenariodenken vormt de basis voor het militaire besluitvormingsproces zowel voorafgaand als tijdens de uitvoering van een operatie.

---

“Omdat er van een ‘worst case’ scenario wordt uitgegaan, worden er in het voorbereidend traject (rehearsals en gedurende het OBP) diverse scenario’s doordacht, opgesteld en besproken. Basis is natuurlijk het juist wegen en interpreteren van de informatie die voor en tijdens de operatie beschikbaar komt en deze tijdig op de relevante niveaus bekend te stellen”.

Het ‘civil team’ maakte deel uit van de TFU en leverde vanuit die hoedanigheid een bijdrage aan de uit te voeren operaties. Omdat de primaire taak van dit team in dergelijke operaties primair ligt op het gebied van ‘development & diplomacy’, was er binnen het team enige aanpassing nodig aan de militaire werkwijze.

“Binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken is het niet echt gebruikelijk om met scenario’s te werken. Er is meer sprake van regels en afspraken waarbij er in gesprekken/onderhandelingen wel een bepaalde strategie ‘in het hoofd zit’. Onderhandelen is trouwens een voorspelbaar proces. Wel zijn er uiteraard belangen en posities waarmee rekening moet worden gehouden. Ook is er binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken sprake van ‘compromis formules’ die kunnen worden gebruikt bij de voorbereiding van politiek getinte beslissingen. Echter niet alle diplomaten komen in een onderhandelings situatie terecht (soms alleen het proces van informatie analyse). De militaire organisatie werkt echter wel met ‘what if scenarios’. In de voorbereiding van Tura Ghar is het ‘civil team’ wel betrokken geweest bij deze scenario’s”.

- **De verwachting versus de realiteit**

Kernvraag hierbij was of het tijdens de operatie anders is gegaan dan verwacht en wat er in voorkomend geval anders is gegaan.

“Door het uitvoeren van de verkennende operatie (Salakar) en de beschikking hebben over diverse scenario’s (3D) incl. de samenwerking tussen commandant TFU en Civrep is de operatie grotendeels gelopen zoals was gepland. Het ‘battle rhythm’ is voor de operatie aangepast: in principe werd er iedere vier uren een ‘commanders update’ gehouden waarbij commandant TFU over de ontwikkelingen werd geïnformeerd door de staf. Indien nodig vond bijsturing plaats. Verder heeft commandant TFU op meerdere momenten de commandanten en eenheden in het gebied bezocht (met heli) hetgeen bijdroeg aan goede ‘situational awareness’ en bovendien de mogelijkheid bood om ‘face to face’ met commandanten te spreken over de ontwikkelingen en bovendien vast te stellen hoe het ging”.

“Het verloop van de operatie was eigenlijk redelijk voorspoedig en er waren geen echte verrassingen. Dat kwam ook omdat tevoren veel zaken waren door geanalyseerd aan de hand van scenario’s en risico’s. Tevoren was de inschatting dat vechten door vijandelijke weerstand redelijk verwachtbaar was. Anderzijds wisten we ook dat het ook een optie was dat de vijand zou opgaan in de omgeving en ‘met stille trom’ het gebied zou verlaten. Dat laatste bleek feitelijk het geval in de eerste dagen. De weersomstandigheden in de vallei hebben ertoe geleid dat de operatie in de eerste dagen soms even stil lag; sneeuwval waardoor risico’s voor niet vinden van ‘improvised exploding devices’ (bermbommen) en dus tijdelijk geen gevechtsoperaties”.

“Aanvankelijk was het niet duidelijk of de vijand onze kant op zou komen. Dat bleek niet het geval. Er was nagenoeg geen verzet waardoor snel contact kon worden gelegd met

---

lokale leiders en autoriteiten om de patrouillebasis te gaan bouwen. Dit was het begin van de rustige Baluchi Vallei”.

“De 3D voorbereiding is daadwerkelijk uitgevoerd. Eerst een veilige situatie creëren waarin de vijand is weggejaagd. Vervolgens diplomatie om de ontwikkelingen (‘development’) in dit veilige gebied voor te bereiden. Vervolgens de ontwikkeling binnen het gebied starten (bouwen patrouillebasis) zodat de Afghaanse autoriteiten weer de ‘governance’ in de vallei krijgen en dat de akkers weer bebouwd kunnen worden en men weer ‘veilig over straat’ kan. Vervolgens de Afghanen hierin ondersteunen zodat de aanwezigheid in de Baluchi Vallei kan worden geborgd”.

### **3. Spiegelen**

In deze fase van het onderzoek is gesproken met zeven functionarissen op drie operationele niveaus binnen de TFU aan de hand van het conceptueel raamwerk (de wisselwerking tussen leiderschapstijl en de vijf door Weick en Sutcliffe gehanteerde organisatiekenmerken). In deze tweede gespreksronde zijn de respondenten aan de hand van de door mij geraadpleegde documenten en de gegeven antwoorden in de eerste interviewronde (voorafgaande fase) bevraagd. Hierbij is met name ingegaan op de aard van de gehanteerde leiderschapstijlen, de relevantie van plannen en protocollen, de verschillen tussen protocollen en werkelijkheid en de aard van de organisatie.

- **Leiderschap**

Kernvraag hierbij was op welke wijze het leiderschap is ingevuld tijdens de operatie.

#### **TFU**

De commandant TFU was eindverantwoordelijk voor de operatie Tura Ghar en legde verantwoording over de voortgang af in de ISAF bevelslijn maar ook in de nationale bevelslijn (CDS). Volgens hem vonden “diverse vormen van leiderschap bij voortduring plaats op alle niveaus binnen de TFU”. Op basis van de gemaakte afspraken in het plan (bevelsuitgifte) hebben de eenheden de ‘compound’ verlaten en zijn met de operatie gestart. “Ondanks alle genoemde voorbereidingen, weet je natuurlijk nooit wat er gebeurt vandaar dat er zoveel mogelijk (‘what if’) scenario’s zijn voorbereid. Op basis van de informatie uit het veld werd voortdurend door de staf TFU (op de ‘compound’) getoetst of het plan nog voldeed (‘situational awareness’). De commandant van de BG was uitvoerend commandant ter plaatse”. Iedere dag probeerde de commandant TFU wel met de heli het veld in te gaan om daarbij zijn commandanten (vooral van de BG) ‘in de ogen te kijken’ en zich ter plaatse op de hoogte te stellen. “Het gesprek ging dan vooral over op welke wijze eventuele extra ondersteuning door mij moest worden geregeld maar ik liet me vooral ter plekke informeren over de status van de operatie. Ook maakte ik van de gelegenheid gebruik om ondercommandanten van de BG te spreken. Ten eerste vanuit het oogpunt van ‘situational awareness’ maar vooral om de kijken ‘hoe de mensen erin staan’: focus, evt. zorgen, geven van bevestiging en kijken of de juiste ‘mindset’ aanwezig is”.

Volgens de Civrep was er “formele besluitvorming over de plaats van de patrouillebasis en de aanpak langs welke deze zou worden ingericht (strategische besluiten commandant



---

TFU en Civrep). De wijze waarop de ontwikkelactiviteiten na installatie van de patrouillebasis zouden worden opgepakt, was een formeel besluit van de Civrep”.

Volgens de Civrep was “het leiderschap en de besluitvorming formeel/hiërarchisch ‘als het ertoe deed’. In de wijze waarop tot de besluitvorming werd gekomen (proces), lag de focus vooral op het ondersteunend/faciliterend leiderschap (het beste van de specialistische kennis van de teamleden gebruiken)”.

#### BG

De commandant BG was gedurende de operatie Tura Ghar de uitvoerende commandant ter plaatse op basis van directieven van commandant TFU zoals weergegeven in de bevelsuitgifte.

Voor de commandant van de BG “speelde het leiderschap in zowel de voorbereiding (van de uitzending en van de operatie Tura Ghar) als de uitvoering van de operatie een belangrijke rol. Er zit vaak een frictie tussen de voorbereiding en de uitvoering van een operatie. In die frictie speelt het leiderschap een cruciale rol. Het is de kunst om de frictie van tevoren proberen te onderkennen. Waar gaat frictie ontstaan en wat kunnen we eraan doen om de frictie te voorkomen, dan wel hoe adequaat met de frictie om te gaan”.



*Afbeelding 3.5 Opmars van de BG in de Baluchi Vallei*

“Van formeel (en directief) leiderschap is er op een aantal momenten sprake geweest gedurende de operatie. Op die momenten nam de commandant BG het radioverkeer over van zijn S3 (stafofficier verantwoordelijk voor operatie). Een voorbeeld van zo’n moment was een operationele situatie waarbij tegelijkertijd:

- De Explosieve Opruimingsdienst (EOD) een ‘clearing’ deed van een IED (‘improvised exploding device’)
- Er een verkenningsvoertuig (type Fenek) op een IED reed



- 
- Er Taliban ‘spotters’ (verkenningseenheden) zich in grotten bevonden waarop vuur vanuit een gevechtsvliegtuig moest worden uitgebracht
  - Er Taliban gevangenen moesten worden afgevoerd
  - Er door de eigen troepen uit het bruggenhoofd werd uitgebroken om de gevechtsacties voor te zetten“

Ook heeft commandant BG in een situatie waarin ‘vuren op eigen troepen’ dreigde op militairen van de Afghanistan National Army (ANA), tot driemaal toe laten controleren door de compagniescommandant (verantwoordelijk voor het toebedeelde vak) of dit het geval was. Ondanks het feit dat de compagniescommandant initieel aangaf dat het vijand was, besloot commandant BG mede op basis van zijn intuïtie, dit niet te doen. Achteraf bleek dit een juiste beslissing te zijn.

Niet formeel/faciliterend leiderschap werd vooral door commandant BG gebruikt:

- “In situaties die specialistische kennis vereisten zoals bijvoorbeeld toen er nadat het anderhalf uur gesneeuwd had, er tien centimeter sneeuw in de Baluchi Vallei lag. Zowel zijn stafofficieren in het veld maar ook zijn plaatsvervanger en stafleden die op het kamp in Tarin Kowt waren achtergebleven om met een advies te komen; beoordeling van de toestand (op alle militaire aspecten) en de ‘course of action’ (advies) incl. conclusies en wegingsfactoren. Hiermee werd alle specialistische denkkraft gemobiliseerd.
- In de situatie dat er besloten werd op welk moment er huizen gezuiverd moesten worden (bij daglicht [= Standard Operating Procedure]) of later. De staf werd bij elkaar gezet om al het mogelijke eraan te doen om zeker te zijn dat er alles was gedaan om de operatie goed voor te voorbereiden. Op basis van het advies van een korporaal van de S2 (inlichtingen) is toen besloten om een ombemande vliegtuig (UAV) te gebruiken om detailinzicht in het gebied te krijgen. Hierdoor is de operatie pas vijf uren na daglicht uitgevoerd (na analyse van de luchtfoto’s)“.

Commandant BG gebruikte zijn staf (voor analyse van gevechtssituaties) op twee manieren:

- “ ‘Command pull’: vooral wanneer er weinig tijd was, gaf de commandant direct leiding aan zijn staf vertrouwend op de individuele specialismen van de leden.
- ‘Staff push’: in geval er meer tijd was, waarbij het aan de staf werd overgelaten om met een advies te komen”.

#### PRT

Commandant PRT heeft zijn invloed als leidinggevende vooral kunnen uitoefenen tijdens de voorbereiding van de operatie Tura Ghar. O.a. is samen met leden van het ‘civil team’ (de ‘tribal advisor’ en ontwikkelingsadviseur) veel tijd besteed in de periode voordat de militaire voorbereiding van de operatie startte. Zo zijn er reeds in een vroeg stadium (voornamelijk via de ‘tribal advisor’) contacten gelegd met lokale autoriteiten die tijdens/na de operatie Tura Ghar een rol zouden kunnen spelen. Het selecteren van deze lokale autoriteiten was van belang om na het zuiveren van de Baluchi Vallei tijdens Tura Ghar, het ontstane machtsvacuüm met goede en welwillende Afghaanse bestuurders te vullen, maar ook om het zuiveren van het gebied (van Taliban strijders) te faciliteren. “Tijdens de uitvoering van Tura Ghar vielen al deze voorbereidende lijnen samen.

---

Uit de verkenningen, voorbereidingen en inlichtingen was niet met zekerheid op te maken of de operatie tot intensieve gevechten zou leiden of dat de eenheden eenvoudig ‘naar binnen zouden kunnen wandelen’”. Dat hield in dat commandant PRT veel tijd heeft besteed aan het selecteren van de PRT leden voor deze operatie. De commandant heeft besloten om zelf niet deel te nemen aan de operatie, maar heeft zijn (vrouwelijke) toegevoegd S3 officier (als zijn ankerpunt) in de staf van de BG op te laten nemen. “Het was niet nodig om twee overstes naast elkaar in de Baluchi Vallei te hebben. Ook had ik veel vertrouwen in de commandant van de BG”.

Voor het vertrek van zijn mensen, heeft commandant PRT met alle deelnemers een ‘één op één gesprek’ gehouden. Omdat de uitkomst van de operatie absoluut niet duidelijk was, heeft de commandant PRT tijdens die gesprekken zijn mensen hun verantwoordelijkheden in de richting van het ‘thuisfront’ besproken. Ook heeft hij de deelnemers bewust gemaakt geen ondoordachte acties uit te voeren.

Na vertrek van de BG voor de operatie Tura Ghar (uitvoering) had commandant PRT geen directe invloed meer op zijn missieteams. Zij hadden wel een duidelijke opdracht meegekregen. Immers de PRT missieteams stonden onder bevel van de BG waarbij zijn toegevoegd S3 officier als eerste aanspreekpunt binnen de staf van de BG aanwezig was. Via de dagelijkse terugkoppeling vanuit zijn S3 officier, kon de commandant PRT toch nuances in de uitvoering aanbrengen of nadere adviezen geven. In die periode is door commandant PRT faciliterend opgetreden (o.a. het ‘masseren’ van de staf TFU om zijn mensen zo goed mogelijk hun werk te kunnen laten doen). Het vertrouwen van commandant PRT in zijn commandanten en teams heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld.

“Het zwaarste voor commandant PRT was dat ondanks hij niet tijdens de operatie in het gebied aanwezig was, hij toch eindverantwoordelijk was. Vandaar dat hij veel tijd aan de voorbereiding heeft besteed”.

#### ISTAR detachement

De commandant van het ISTAR detachement heeft met zijn eenheid een belangrijke bijdrage geleverd aan de (inlichtingen) operatie Salakar (december 2008). Hij had niet “van alle eigen en toegewezen sensoren (inlichtingenvergarende middelen) evenveel kennis en was vanwege die reden afhankelijk veel diverse specialisten”. Hij had “een (formeel) besluitvormende rol als het ging het vaststellen van de opties die door zijn specialisten waren aangedragen. Deze opties werden vervolgens verder uitgewerkt en resulteerden in de inlichtingenoperatie Salakar. De uitkomsten van deze operatie leverden uiteindelijk een bijdrage aan de staf van commandant TFU in de voorbereiding van de operatie Tura Ghar”.

#### Civil team

De Civrep vulde het leiderschap in een niet formele rol in, in de volgende voorbeelden:

- “Binnen het Civil team werden de individuele teamleden op hun specialistische kennis aangesproken zowel tijdens de voorbereiding (inlichtingen vergaren) en uitvoering van de operatie (evt. bijsturen).

- 
- Sommige leden van het civil team voerden gesprekken met vertegenwoordigers van lokale autoriteiten om uit te zoeken met wie er (na installatie van de patrouillebasis) ‘zaken kon worden gedaan’ om het machtsvacuüm in te vullen; de vijand zou immers zijn verjaagd en de ‘governance’ in de Baluchi Vallei diende in handen te komen van de Afghanen.
  - De individuele teamleden werkten (na analyse van de diverse gevoerde gesprekken) mee aan het opstellen van een voorstel hiervoor. De teamleden werden wel op het belang van de analyse/het voorstel gewezen omdat een wezenlijke basis zou zijn voor de uiteindelijke besluitvorming erover”.

Een van de ‘political advisors’ (Polad) heeft een niet formele structuur ervaren die zich manifesteerde door o.a.:

- Het feit dat hij “vrij in beweging was om zijn rol zo goed mogelijk gestalte te geven”.
- Vanuit die hoedanigheid “een bijdrage kon leveren aan de TFU secties G2 (inlichtingen), G3 (‘current operations’), G5 (‘plans’) en G7 (‘security sector reform’)”.
- En hij bovendien ook nog “bij de voorbereiding van de uitvoering was betrokken in het PRT”.

Door zijn directe toegang tot commandant TFU en Civrep had deze Polad “naast de invloed op het voorbereidend werk van de stafsecties, ook invloed op de directe besluitvorming. Hij voelde dat hij vertrouwen genoot van commandant TFU en de Civrep”.

De commandanten van TFU, BG en PRT hebben de Polad ook “invloed gegeven naast de formele rol die zij soms moesten vervullen. Zo heeft commandant van de BG voor de operatie Tura Ghar hem de mogelijkheid gegeven om alle pelotonscommandanten toe te spreken op de civiele aspecten van de operatie (o.a. het verschil tussen de korte militaire planningscyclus en de lange termijn civiele planningscyclus)”.

Er was overigens respect voor de werkzaamheden van de Polad omdat hij “een keer via zijn lokale contacten had vernomen op welke locatie er IED’s (bermbommen) lagen. Deze bleken er daadwerkelijk ook te liggen. Hierdoor had respondent in de richting van de militairen zijn toegevoegde waarde ook aangetoond”.

Een van de leden van het ‘civil team’ die in een van de PRT missieteamen zat, geeft aan dat “ondanks de hiërarchische wijze van leidinggeven van commandant TFU in de voorbereiding was hij (maar ook de Civrep) uiterst toegankelijk voor alle stafleden”.

- **Relevantie van plannen en protocollen**

Kernvraag was op welke wijze er werd opgetreden in het geval dat er niet volgens protocol (tevorens gemaakte afspraken, regels en beoefende scenario’s) werd gehandeld.

Tura Ghar was een operatie waar meerdere niveaus binnen de TFU hun rol in hadden. Zo was er de commandogroep waarbinnen zich o.a. de commandant TFU bevond samen met de Civrep. Zij werden ondersteund door de TFU staf. Op uitvoerend niveau onder commandant TFU bevonden zich de operationele eenheden. Eén van deze eenheden was

---

de BG die op het niveau daaronder bestond uit drie compagnieën, waarin o.a. PRT missieteams en 'psy-ops'<sup>10</sup> support teams' geïntegreerd waren.

Op het hoogste niveau binnen de TFU is de operatie volgens protocol (plannen en bevelen) verlopen. "Eerst een militaire operatie om het gebied van de Taliban strijders te ontdoen en de patrouillebasis te installeren. Vervolgens contacten leggen met de lokale autoriteiten (die uit de analyse naar voren waren gekomen). Vervolgens de installatie van de nieuwe lokale autoriteiten om het ontstane machtsvacuüm op te vullen incl. de support van de TFU. Vervolgens de verdere uitbouw van de ontwikkelactiviteiten".

Er bestond ook een standaard procedure die steeds werd toegepast indien er tussentijds ontwikkelingen waren of zich afwijkingen voordeden. Deze procedure was op elke (mogelijke) situatie toepasbaar en hiermee was de commandant TFU altijd in staat om goed voorbereid en afgestemd de juiste besluiten te nemen. Protocol is dat indien zich tussentijdse ontwikkelingen binnen de operatie voordoen (uit ad hoc of periodieke 'reports') dit signaal in de 'ops room' (commandocentrum) binnenkomt;

- "De 'Chief of staff' (COS) zonodig opschaaft en commandant TFU en de hoofden van de stafsecties in de vergaderzaal naast de 'ops room' laat verzamelen en een situatieschets aan de hand van de kaart geeft;
- Vervolgens de hoofden van de stafsecties hun appreciatie laat geven op de situatie;
- De COS vervolgens een of meerdere voorstellen maakt;
- Commandant TFU besluit (die uiteraard op basis van het gepresenteerde ook zijn gedachten heeft gevormd)".

Binnen de operationele eenheden van de TFU is vooral de opdrachtgerichte commandovoering toegepast ('mission command') ofwel het toepassen van het credo 'push power down'. "Iedere ondercommandant diende zichzelf hierbij voortdurend af te vragen welke besluiten hij vanuit zijn functie mocht nemen". Ondercommandanten van de BG werden ook erop gewezen niet alleen het probleem te schetsen maar ook met oplossingen te komen. De ondercommandanten (compagniescommandanten) werden ook getraind om als BG commandant te denken. "Een commandant moet twee niveaus lager kunnen denken (BG -> compagnie -> peloton) en twee niveaus hoger kunnen begrijpen (BG -> TFU -> ISAF RC South)".

Binnen de BG is in enkele gevallen van het protocol afgeweken. "Toen na de sneeuwval de IED's (bermbommen) moeilijk traceerbaar waren, is het plan aangepast".

Commandant BG heeft in die situatie zowel zijn stafofficieren in het veld maar ook zijn plaatsvervanger en stafleden die op Kamp Holland waren achtergebleven, gevraagd om met een advies te komen.

"Technisch gezien is er van het protocol afgeweken door zowel op TFU als op BG niveau nagenoeg geen vrije reserve achter houden omdat nagenoeg alle beschikbare capaciteit nodig was en ingezet was voor de operatie Tura Ghar. Dit was een goed doordacht besluit dat was genomen op basis van de inschatting van de vijanddreiging in de 'area of responsibility' (AOR)". De afwegingen zijn door commandant TFU onder vier ogen met commandant BG diepgaand besproken alvorens te komen tot het besluit.

---

<sup>10</sup> Door psychologische operaties ('psy-ops') kan de wil om te vechten onder vijandelijke militairen worden verzwakt en de bereidheid tot samenwerken onder burgers worden versterkt.

---

Ook is er op BG niveau op voorhand van het protocol afgeweken. De commandant van de BG heeft voor de start van Tura Ghar besloten om zijn S3 (stafofficier belast met de planning en uitvoering van de operatie) ook zijn S4 (stafofficier belast met de logistiek) mee te nemen in de operatie (normaal gesproken blijft deze stafofficier op de 'compound' op Kamp Holland achter bij de plaatsvervangend commandant van de BG). Ook heeft commandant BG tijdens Tura Ghar besloten om zijn positie (als commandant) "dicht bij de uitvoerende troepen te laten zijn" terwijl het protocol voorschrijft om in een dergelijke situatie ook vanuit Kamp Holland de operatie aan te kunnen sturen. "De 'situational awareness' maar ook de uitdrukkelijke wens om als commandant de operatie goed te kunnen begrijpen" waren de redenen voor de keuze van zijn positie (ondanks de risico's).

Voor het werk van het PRT waren er weinig (expliciete) protocollen. De meeste afspraken zijn uit 'gewoonterecht' ontwikkeld. "De deelnemende mensen in de PRT missieteam vielen tijdens Tura Ghar onder de commandant van de BG. De commandant en het personeel van de BG hebben zich aan gemaakte afspraken gehouden. Er was vanuit de PRT missieteam veel vertrouwen in de commandant van de BG". "De militairen uit de missieteam waren overigens geen gevechtssoldaten. Toch hebben deze militairen bijvoorbeeld de bewoners van 'qala's' (Afghaanse huizen) benaderd met de vraag of in dat huis bijvoorbeeld een commandopost kon worden gevestigd".

Door de uitvoerende militaire eenheden en het 'civil team' is ervaren dat de operatie minutieus is voorbereid (op alle 3D aspecten). De militairen en het 'civil team' hebben daarbij goed samengewerkt. De operatie is verder volgens protocol (plannen en afspraken) verlopen. Er waren achteraf gezien geen verrassingen, weinig verzet/gevechtscontact. Slechts enkele Afghaanse (ANA) soldaten die van de TFU deel uitmaakten, zijn gewond geraakt. Op enkele Taliban 'spotters' (verkenner) is vanuit de lucht vuur uitgebracht.

- **Verschillen tussen protocollen en werkelijkheid**

Kernvraag hier was hoe er (in voorkomend geval) met verschillen tussen protocol (tevorens gemaakte afspraken, regels en beoefende scenario's) en werkelijkheid werd omgegaan.

Er is op TFU niveau niet van bestaande protocollen en gemaakte afspraken (uit het plan) afgeweken. "Indien de situatie dit wel zou hebben vereist, zou het militaire BVT proces (beoordelen van de toestand van o.a. opdracht, terrein, vijand, weer, etc.) zijn gebruikt. Cruciaal hierbij is wel dat goede inlichtingen beschikbaar zijn en worden gedeeld: van lagere naar hogere commandant en andersom, binnen de eigen eenheid en buiten de eenheid (bijvoorbeeld via liaison naar Australische en Afghaanse militairen)".

Afspraken binnen de BG over veiligheid zijn natuurlijk geprotocolleerd en over de noodzaak daarvan was veel draagvlak binnen die gevechtseenheid. Indien er besloten werd hiervan af te wijken, geschiedde dat alleen indien er goede afwegingen waren gemaakt. Een voorbeeld hiervan was "zonder dat een 'medical evacuation'(Medevac) met een helikopter mogelijk was, toch de operatie voort te zetten. Het protocol schrijft

---

dan voor te wachten maar de gevechtssituatie gaf aan indien er gewacht zou worden, de vijand gelegenheid kreeg om extra bermbommen te plaatsen. Het toepassen van het protocol zou in dit specifieke geval meer risico voor het eigen personeel opleveren”. Een ander voorbeeld was “de vuurpositie van een ongepantserde terreinwagen met een granaatwerper die vuursteun gaf tijdens het zuiveren van huizen. Ondanks dat deze met direct vuur werd beschoten, besloot de voertuigcommandant toch in positie te blijven staan omwille van de taak terwijl het protocol voorschrijft terug te trekken van vanachter een dekking vuur uit te brengen. In dit geval was het niet mogelijk om vanuit een dekking hetzelfde effect te realiseren”.

In een dergelijk geval dat er van het protocol werd afgeweken, bleef er vertrouwen bestaan in het leiderschap van commandanten. “Dit gezag (vertrouwensband) is tevoren opgebouwd. Er dient altijd naar gestreefd te worden om vooraf of achteraf uitleg te geven waarom voor een afwijkende optie werd gekozen”.

Op operationeel niveau konden militaire kort cyclische effecten in het nadeel werken van de lang cyclische PRT activiteiten. “Diverse activiteiten zijn o.a. vanuit het ‘civil team’ verricht om de commandant BG hiervan te blijven overtuigen. Uiteindelijk ging het om de synergie tussen de diverse operatielijnen, waarbij gestreefd werd naar een gezamenlijke doelstelling. Op welke manier dat effect bereikt werd, was minder relevant”.

- **De aard van de organisatie**

Kernvraag was of de structuur ook daadwerkelijk werkbaar was of dat de diversiteit in de activiteiten tot aanpassingen leidde.

Volgens commandant TFU was er “een goed werkende en goed getrainde structuur. Toen de operatie Tura Ghar plaatsvond, was de TFU staf al vijf maanden in bedrijf en was er bovendien al eerder een dergelijk grote operatie uitgevoerd. Ondanks de goede structuur en dito getraindheid is er wel sprake geweest van een leercurve en is en blijft een dergelijke operatie natuurlijk mensenwerk. Verder kon gebruik worden gemaakt van een beproefd militair besluitvormingsproces. De grootste zorg in deze operatie was het feit dat er steeds over voldoende kwantitatieve capaciteit (los van kwaliteit) beschikt moest kunnen worden. Er waren geen extra ISAF troepen beschikbaar. Er moesten ook geen andere ‘brandhaarden’ ontstaan in andere delen van de AOR (bijvoorbeeld in Deh Rawod) anders zou dit grote consequenties kunnen hebben voor de voortgang van de operatie”.

De Civrep gaf ook aan dat “de structuur zoals deze was opgezet (integratie in TFU en werkwijze ‘civil team’ en haar leden) goed functioneerde. Ook de samenwerking met commandant TFU functioneerde prima. Op basis van de verkregen inlichtingen, was de kans op een ‘geweldloos’ optreden groot. Dit weet je echter nooit van tevoren, vandaar dat alle militaire middelen beschikbaar waren. Er is bewust voor gekozen om (naast de geïntegreerde opzet) geen aparte ‘civiele’ structuur neer te zetten. De teamleden waren gekoppeld aan hun militaire ‘counterpart’”.

Ook vanuit de BG bekeken “functioneerde de gekozen structuur tijdens de operatie (formatie) goed. Ook de structuur tussen BG en staf TFU en tussen de commandant BG en

---

TFU verliep goed". De commandant BG werd door commandant TFU voldoende 'vrij' gelaten (ook 'mission command') om de gevechtsacties uit te voeren en zelfstandig besluiten te nemen (o.a. inzet luchtsteun voor uitschakelen Taliban 'spotters'). De twee fronteenheden van de BG bestonden uit een gemechaniseerde compagnie en een luchtmobiele compagnie. Toen bleek dat de gemechaniseerde compagnie na zes a zeven dagen 'op' was, is er een aanpassing gedaan in de gevechtsformatie en heeft de luchtmobiele compagnie de taken tijdelijk overgenomen".

Vanuit de PRT bekeken "heeft de tevoren met commandant BG afgesproken structuur goed gewerkt. Omdat tevoren niet duidelijk was hoe de operatie exact zou plaatsvinden, is er door de commandant van de BG veel aan gevechtsleiding gedaan. Zo heeft hij bijvoorbeeld gedurende de operatie zijn formatie aangepast. Binnen Tura Ghar is er een goede integratie geweest van militaire en PRT werkzaamheden".

"Het 'civil team' was prima gestructureerd. Er is ook een politieke wens geweest om een civiel persoon (bijvoorbeeld de Civrep) commandant van het PRT te maken. Dit was niet de wens vanuit het 'civil team'; daar was het streven om het PRT meer op een civiele wijze te laten werken i.p.v. de structuur hiervan aan te passen. Het zou ook de tweehoofdige leiding van TFU in de vorm van de commandant TFU en de Civrep aantasten wanneer diezelfde Civrep ook leiding geeft aan een ondersteunende eenheid. Dit zou geen duidelijke structuur zijn. Een tweehoofdig 'management' had de voorkeur, zoals reeds functioneerden de commandant TFU en de Civrep en de commandant PRT en de plaatsvervangend Civrep uit het 'civil team'".

"Het 'civil team' heeft prima (geïntegreerd) samengewerkt met de militaire collega's waarbij er zeker toegevoegde waarde is geweest (o.a. in het inlichtingen proces (G2), current operations (G3) en het planningsproces (G5)). Ook tussen de commandant TFU en de Civrep werd goed samengewerkt. De operatie is prima verlopen waarbij het militaire deel tijdig (voor de rotatie van de TFU staf) kon worden afgerond. Het 'ontwikkelingsdeel' van de operatie was natuurlijk nog niet afgerond en begon pas nadat de patrouillebasis was ingericht en de eerste tekenen van herstel van het Afghaanse gezag in de Baluchi Vallei zich aantoonde. Het 'civil team' is niet in het operatiegebied geweest (m.u.v. het bijwonen van de 'shura' en enkele korte bezoeken) en heeft dus geen deel uitgemaakt van de eenheden in het gebied tijdens de uitvoering. De operatie is wel vanuit de 'compound' ondersteund in de gevallen dat dit noodzakelijk was. De kracht van de bijdrage van het 'civil' team heeft vooral in de voorbereiding van de operatie Tura Ghar gezeten en naderhand met gesprekken met lokale leiders (in Tarin Kowt, maar gelieerd aan de Baluchi Vallei). Naast de bijdrage in veel militaire stafsecties, is in de voorbereiding met diverse lokale leiders gesproken".

Vanuit het ISTAR detachement is "voor de operatie de structuur ervan duidelijk met commandant TFU afgesproken. De ISTAR eenheid is tijdens Salakar (verkenningsoperatie) 'op haar kracht' ingezet t.b.v. het verkrijgen van tactische inlichtingen. Alle genoemde sensoren<sup>11</sup> zijn 'multipliers' van elkaar en kunnen in een inlichtingen verwervende operatie niet versplinterd worden ingezet. Dat is ook niet gebeurd. Gedurende de operatie Salakar is de keuze voor 'twee kapiteins op één schip' (inlichtingenvergaarend

---

<sup>11</sup> Inlichtingenvergaarnde bronnen.

---

specialisme resp. manoeuvre expert) niet als hinderlijk ervaren”.

“Tijdens Tura Ghar is het ISTAR detachement wel versplinterd ingezet t.b.v. het verkrijgen van gevechtinlichtingen die noodzakelijk waren in de operatie. Zo zijn de verkenners en EO (elektronische oorlogsvoering) eenheden voor doelopsporing en bewaking ingezet, is de UAV (onbemande vliegtuig) gebruikt voor actuele beelden van gevechtssituaties en bewaking en is de ‘human intelligence’ gebruikt voor krijgsgevangen ondervraging”.

#### **4. Analyseren**

In deze fase heeft een bureau-analyse van alle gesprekken en informatiebronnen door onderzoeker plaatsgevonden, komend tot een totaalbeeld van de casus. Ook hier is uiteraard teruggegrepen op het gehanteerde conceptueel raamwerk met daarin de vier hoofdcategorieën;

- (1) (de mate van) horizontaliteit in het managen van de ‘crisis’,
- (2) (de mate van) vertrouwen in de interpersoonlijke relaties bij dit omgaan met crises,
- (3) (de aard van) besluitvorming en
- (4) (de aard en mate van) anticipatie in het voorkomen of inperken van onverwachte situaties, c.q. crises.

- **Mate van horizontaliteit in het managen van de ‘crisis’**

Omdat een crisis onvoorspelbaar is en de plannen op dit vlak vaak op basis van ervaringen in het verleden zijn ontworpen, is er een verschuiving van een nadruk op (verticale) structuur naar het organiseren van een horizontale aanpak. Vanuit het transformationele leiderschap is het hierbij van belang dat de leider zorg toont voor zijn ondergeschikten, hen behandelt als individuen, hen goed kent en zowel naar hun zorgen luistert als naar hun ideeën (‘individualized consideration’) en stimuleert de leider zijn ondergeschikten om via vragen en problemen hen aan het denken te zetten om zo hun eigen vaardigheden te kunnen ontwikkelen (‘intellectual stimulation’) (Kirkbride 2008). Vanuit het verbindend leiderschap zijn op dit punt op de dialoog, de gemeenschappelijkheid en gezamenlijkheid, de reciprociteit en het tweerichtingsverkeer van belang (Gobillot 2008). Greenleaf (1999) voegt hier vanuit het dienend leiderschap de kunst van de leider om te luisteren en het inlevingsvermogen hieraan toe.

Tijdens de voorbereiding en uitvoering van de operatie Tura Ghar is er zowel door de militaire specialisten als door specialisten uit het ‘civil team’ aantoonbare toegevoegde waarde geleverd. Zo hebben de militairen uit de sectie G2 (inlichtingen) maar ook die uit het ISTAR detachement voor het vergaren van informatie gezorgd en voor het juist interpreteren ervan. Binnen het ‘civil team’ hebben de specialisten met bijvoorbeeld kennis van lokale stammen en culturen een aanzienlijke bijdrage geleverd in de selectie van die Afghanen die (na het verjagen van de Taliban strijders) het lokale machtsvacuüm moesten opvullen in de Baluchi Vallei. Voor specialisten stond de spreekwoordelijke deur van de commandant TFU en de Civrep ook altijd open en werd er met de gegeven inlichtingen voor en tijdens de operatie in de meeste gevallen rekening gehouden. Maar ook binnen de BG is er gedurende de uitgevoerde gevechtsacties ook door specialisten een grote bijdrage geleverd. Een voorbeeld daarvan is de eerder genoemde



---

korporaal van de sectie 2 (inlichtingen) die de commandant van de BG adviseerde eerst een onbemand vliegtuig (UAV) een verkennende vlucht uit te laten voeren alvorens de acties voort te zetten; tweerichtingsverkeer tussen commandant en specialist op basis van het inlevingsvermogen van beiden. Zo geschiedde ook waardoor de operatie enkele uren vertraging opliep. Commandanten en staven hebben door deze aanpak geluisterd naar de adviezen van specialisten. Door dit te doen, zijn deze specialisten gevraagd en ongevraagd aan het denken gezet en is er een duidelijke verantwoordelijkheid bij hen neergelegd als het gaat om het verkrijgen van specialistische adviezen die de koers en het resultaat van de operatie kunnen beïnvloeden. T.a.v. de wijze waarop commandanten deze specialistische informatie bemachtigen, verwijs ik naar de eerder beschreven principes 'command pull' (weinig tijd, dus de commandant geeft direct leiding aan zijn staf vertrouwend op de individuele specialismen van de leden) en 'staff push' (meer tijd, waarbij het aan de staf wordt overgelaten om met een advies te komen). Het belang van specialisten (en het door hen getoonde leiderschap) wordt breed binnen deze casus gedragen.

Ook zijn beslissingen genomen in de frontlinie en is het gezag komen te liggen bij mensen die daar op basis van hun ervaring en inzicht 'ter plaatse' het beste zicht op hadden. Zie hier de vergelijking met de opdrachtgerichte commandovoering ('mission command') binnen de operatie Tura Ghar waarin besluiten door die commandanten werden genomen die op locatie daar het beste zicht in hebben (volgens de commandant BG: "push power down"). De commandant van de TFU was de leider van de operatie, de commandant BG was gedurende de operatie integraal verantwoordelijk voor de uitvoering ervan.

Binnen de krijgsmacht ligt er sinds midden jaren negentig van de vorige eeuw een koppeling tussen leiderschap en opdrachtgerichte commandovoering ('mission command'). Dit is afgeleid van de in de Franse Revolutieleger ontstane 'Auftragstaktik' (Oetting, 1993). Immers, door het in die tijd ontstaan van een massaleger en de toenemende grootschaligheid van het gevechtsveld was persoonlijke leiding door de militaire leiders onmogelijk geworden. Het werd noodzakelijk om commandanten van kleine legeronderdelen zelfstandig uit te voeren opdrachten te geven. De (eind)verantwoordelijkheid bleef echter op het hogere echelon liggen, maar werd wel met de lagere leidinggevers gedeeld. Als gevolg daarvan veranderde het leiderschap ingrijpend; delegatie van verantwoordelijkheid gebaseerd op wederzijds vertrouwen. Dit bracht echter de hoger leidinggevende wel in een dilemma; als je als leidinggevende een opdracht delegeert, bestaat er het risico dat je het geheel niet meer overziet en dus ook niet kunt controleren. Als je als leidinggevende echter zelf verantwoordelijk blijft voor de uitvoering van de opdracht, bestaat het risico bedolven te raken onder het werk en zal bovendien het opbouwen van vertrouwen niet eenvoudig zijn. Ergens tussen beide uitersten moest de leidinggevende zijn plaats gaan innemen afhankelijk van de competenties van het personeel en de omstandigheden. Zie hier ook de link met het situationeel leiderschap zoals dat binnen de Kon. Landmacht sinds lang de voorkeur heeft (gehad).

In de operatie Tura Ghar hebben de samenwerkingspatronen een belangrijke rol gespeeld waarmee een bepaalde mate van horizontalisering gestalte heeft gekregen. Deze

---

patronen waren aanwezig binnen eenheden, tussen die eenheden, en tussen de eenheden en de staf van de TFU. In sommige gevallen waren deze patronen formeel (verbonden door structuur en regels) en andere gevallen waren deze meer functioneel (verbonden door vertrouwen).

TFU-5 was een formele samengestelde eenheid. Dat houdt in dat de eenheid bestond uit zowel grotendeels organieke als samengestelde nationale en internationale eenheden die in Uruzgan zijn samengevoegd. TFU-5 heeft voordat deze in Uruzgan werd ingezet, niet de mogelijkheid gehad om in zijn geheel gezamenlijk te oefenen en te trainen. De eenheden hebben op hun niveau wel gezamenlijk getraind. Commandant en staf TFU zijn apart getraind in besluitvorming en bevelvoering, waarbij wel de ondercommandanten, incl. de commandant van de Australische 'Mentoring & Reconstruction Task Force', betrokken zijn geweest. Voorts is er in de voorbereiding wel frequent door commandanten en stafleden contact met elkaar geweest. Commandant TFU heeft meermaals overleg gehad met de ondercommandanten die in Uruzgan onder zijn commando zouden vallen, zowel de eerste rotatie als de opvolgende rotatie<sup>12</sup>. Een organieke eenheid bestaat in Nederland al in die hoedanigheid maar kan voor de uitzending worden aangepast (in dit geval maakte een gemechaniseerde compagnie deel uit van een luchtmobiel bataljon dat de basis vormde voor de BG). Aan TFU-5 was ook vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken een 'civil team' toegevoegd, met aan het hoofd de Civrep. De nadruk van de militaire eenheden lag voornamelijk op de 'defence' taak met daarbij de uitzondering dat het PRT ook 'development' taken uitvoerde. Het 'civil team' richtte zich vooral op de 'diplomacy & development' taken. De commandant van de TFU en de Civrep vormden een twee-eenheid. Ondanks de hierboven genoemde formele scheiding van verantwoordelijkheden, is bewust open communicatie (over en weer) geweest over de 3D's. Daarbij hebben zowel de commandant van de TFU als de Civrep de bereidheid getoond om een stuk van het eigen domein af te staan. Er is ook bewust voor gekozen om gezamenlijk een kantoor te gebruiken waarbij de bureaus fysiek tegenover elkaar stonden en dus veelvuldig overleg plaatsvond. Ook vooral binnen de G2 sectie van de TFU staf maar ook binnen het PRT is intensief samengewerkt tussen de militairen en de leden van het 'civil team'. Hiermee kon gezamenlijk de '3D' verantwoordelijkheid worden afgedekt. Er waren ook verschillen tussen de 'defence' en 'development & diplomacy' operatie. In zijn algemeenheid verschillen de werkzaamheden van militair personeel en het personeel van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van elkaar. Militairen voeren vaak operaties uit die in de meeste gevallen enkele weken duren. Ontwikkelingswerk en diplomatie bestrijkt vaak een periode van jaren. Een militaire organisatie kan een te veranderen situatie vaak met eigen middelen en een intern planningsproces zelf bewerkstelligen. Diplomaten moeten een te veranderen situatie realiseren met de lokale bevolking die vaak niet over de financiële middelen beschikt en ook niet wil meewerken. Dit is dus een extern planningsproces. Kijkend naar de operatie Tura Ghar, was de militaire operatie eind januari 2009 afgelopen. Het 'development & diplomacy' deel is nog vele maanden daarna doorgelopen. Dit werd echter niet meer gestuurd vanuit TFU- 5 (incl. het grootste deel van het 'civil team'), maar vanuit TFU-6.

---

<sup>12</sup> Commandant en staf TFU kenden een inzetduur van zes maanden, evenals het PRT. Voor de meeste overige eenheden, zoals o.a. BG en ISTAR detachement was de inzetduur vier maanden.

---

- **Mate van vertrouwen in de interpersoonlijke relaties bij dit omgaan met crises**

De noodzakelijke horizontale beweging in geval van onvoorspelbare crises, houdt een veranderende rol in van de leiders van overwegende focus op 'strategie, structuren, regels en systemen' naar meer aandacht op 'doel, processen, mensen en vertrouwen'. De achterliggende gedachte daarbij is dat mensen en organisatie er beide tegelijkertijd zijn en in voortdurende interactie staan. Ook in de horizontelere verhoudingen tussen de deelnemers en de leiding speelt vertrouwen een doorslaggevende rol. Vanuit het transformationeel leiderschap is het daarbij van belang dat de leider voorbeeldgedrag toont waarbij moraliteit, vertrouwen, integriteit en eerlijkheid van belang zijn (Kirkbride 2008). Ook vanuit het verbindend leiderschap is de creatie van vertrouwen van belang (Gobillot 2008). Vanuit het dienend leiderschap speelt in dit kader het bouwen aan een gemeenschap een belangrijke rol waarin het de kunst is een team samen te stellen waarin de verschillende kwaliteiten elkaar aanvullen en versterken (Greenleaf 1999).

Binnen het principe van de opdrachtgerichte commandovoering staan wederzijds vertrouwen, wederzijds begrip en zelfstandig handelen centraal. Dit betreft het leiderschap waarbij lagere commandanten zelfstandig beslissingen nemen op basis van ruim gestelde opdrachten en randvoorwaarden die zij van hun commandant krijgen. In de operatie Tura Ghar is dit principe ook toegepast en hebben commandanten op hun eigen niveau slechts aangegeven wat de opdracht was (doel en oogmerk: 'het wat') maar niet hoe die moest worden uitgevoerd (methode: 'het hoe'). Commandant TFU heeft zijn operatiebevel voor Tura Ghar uitgegeven maar heeft de uitvoering van het bevel in handen gelegd van commandant BG. Commandant BG heeft datzelfde gedaan bij zijn ondercommandanten. Opdrachtgerichte commandovoering gaat er vanuit, dat in dit voorbeeld de commandant BG door een intensieve samenwerking en training tenminste weet wat het oogmerk van de commandant TFU is. Commandant TFU daarentegen kent de capaciteiten van de commandant BG. Uiteindelijk is opdrachtgerichte commandovoering erop gericht de uitvoerend commandant maximale vrijheid/flexibiliteit te geven bij het uitvoeren van de opdracht 'in de geest van de commandant'. Op deze manier wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van het initiatief, de zelfdiscipline en de motivatie van de lagere leidinggevenden. Dat betekent echter ook dat hogere commandanten sterk afhankelijk zijn van het juist handelen van hun ondergeschikten. Vertrouwen is hier van essentieel belang omdat uitvoerende commandanten op alle niveaus zelfstandig beslissingen nemen.

Om snel te kunnen anticiperen op onverwachte situaties binnen de operatie, waren adequate adviezen uit de staven op de diverse niveaus van essentieel belang voor de commandanten om beslissingen te kunnen nemen. Staven bestaan uit diverse secties die ieder een bepaald specialisme vertegenwoordigen en de commandant ondersteunen in zijn besluitvormingsproces; zie hiervoor bijvoorbeeld de eerder in dit hoofdstuk beschreven samenstelling van de staf TFU. Ook hier was het vertrouwen in de individuele specialismen van de stafleden maar ook in het collectief van de staf (als gemeenschap waarin verschillende kwaliteiten elkaar aanvullen) een belangrijke voorwaarde.

Over de noodzakelijke veiligheid binnen de BG gedurende de operatie was veel draagvlak. Indien er besloten werd hiervan af te wijken, geschiedde dat alleen indien er goede

---

afwegingen waren gemaakt. Dat is gedurende de operatie Tura Ghar binnen de BG (zoals eerder beschreven) in twee gevallen gebeurd. In beide gevallen dat er van het protocol werd afgeweken, bleef er vertrouwen bestaan in het leiderschap van commandanten mede omdat er voortdurend naar gestreefd werd om vooraf of achteraf uitleg te geven waarom voor een afwijkende optie was/werd gekozen.

Binnen de TFU was het ook van belang dat er zowel vertikaal als horizontaal vertrouwen werd gecreëerd, handhaving ervan plaatsvond en zelfs ook verder aan de creatie van vertrouwen werd gebouwd. Voor TFU-5 is dit proces gestart voordat de commandant, staf en zijn eenheden werden uitgezonden; 'kennen en gekend worden'. Ook is er veel tijd besteed aan trainen en oefenen zowel voor als tijdens de uitzending. Trainen en oefenen van eenheden en individuen heeft als bijkomend voordeel dat er aandacht wordt besteed aan de relatie tussen commandanten, tussen commandanten en staven en binnen de eenheden zelf met als bijkomend effect dat eventuele tekortkomingen inzichtelijk worden en hierop kan worden geanticipeerd. Hierdoor is tevens het vertrouwen uitgebouwd. Dan ontstaat meteen de vraag wat dan het effect is indien men een of meerdere mensen in een team niet of onvoldoende kent. Dan zal aanvankelijk los van de specialistische kennis die iemand inbrengt, een vertrouwensbasis ontbreken of slechts ten dele aanwezig zijn. Hieraan dient dan gewerkt te worden. Dat houdt overigens niet in dat wanneer een vertrouwensband reeds aanwezig is, dat deze niet onderhouden of verder uitgebouwd kan of moet worden. Het was binnen de operatie Tura Ghar zo dat de eerder genoemde opdrachtgerichte commandovoering slechts kon functioneren indien er vertrouwen bestond tussen de hogere commandant en de commandant ter plaatse maar ook tussen de commandant en zijn staf en uiteraard niet in de laatste plaats binnen de eenheid zelf.

- **Aard van besluitvorming**

Besluitvorming is van belang in crises in situaties die ertoe doen en waarin leiderschap is vereist. Ook kan het soms zo zijn dat er een noodzakelijke 'hiërarchische ingreep' is vereist om het proces doorgang te kunnen laten vinden. Binnen het transformationeel leiderschap raakt de leider op basis van persoonlijke kenmerken of charisma aan de voorbeeldrol. In dergelijk leiderschap worden leiders vaak hoog beoordeeld als het aankomt op moraliteit, vertrouwen, integriteit en eerlijkheid; 'idealized influence' (Kirkbride 2008). Vanuit het verbindend leiderschap is het van belang dat in besluitvormingsprocessen het verleden uiterst relevant is maar dat besluitvorming fragiel is (Gobillot 2008). De kenmerken van dienend leiderschap op het vlak van besluitvorming zijn het belang van het nemen van verantwoordelijkheid en het tonen van overtuigingskracht (Greenleaf 1999).

In de casus operatie Tura Ghar lopen formeel/positiegebonden en faciliterend/bindend leiderschap op alle onderzochte niveaus door elkaar afhankelijk van situatie en de persoon. In de meeste gevallen is formeel/positiebepaald leiderschap gebruikt in situaties waar er ook daadwerkelijk en formele besluitvorming van commandanten werd verwacht. Juist in dit soort situaties zijn persoonlijke kenmerken en het charisma van de commandant van essentieel belang. Het kan immers om leven of dood gaan waarbij de ondercommandanten en het personeel binnen de eenheden volledig (moeten) vertrouwen op de commandant; hoge scores op moraliteit, vertrouwen, integriteit en eerlijkheid. Commandanten kunnen in het gevecht niet vluchten voor hun

---

verantwoordelijkheid en moeten in de toelichting op de genomen besluiten (vooraf of achteraf) veel overtuigingskracht tonen. In het onderzoek is dit zeker gebleken bij de commandanten de TFU en de BG maar ook bij de Civrep (als leider van het 'civil team'). In sommige gevallen kwam de formele leiderschapstijl voort uit de structuur en de daarbij geldende regels; bijvoorbeeld in de vorm van verantwoording afleggen in de hiërarchische bevelslijn. Denk hierbij aan de internationale (NATO/ISAF) en nationale bevelstructuren (CDS). De TFU was formeel geplaatst in de ISAF hiërarchie (RC-South) met daarnaast een nationale bevelslijn via het Nederlandse contingentscommando naar de Commandant der Strijdkrachten (CDS).

Voorbeelden van positiebepaald leiderschap binnen Tura Ghar zitten zowel in de voorbereiding als de uitvoering van de operatie. De voorbereidende inlichtingenoperatie Salakar is formeel aangestuurd om de juiste informatie te krijgen die als voorbereiding diende voor de operatie Tura Ghar. De commandant TFU heeft zijn verantwoordelijkheid genomen om alle mogelijk (en noodzakelijke) verkenningen te doen om de operatie Tura Ghar zo goed mogelijk voor te bereiden om tijdens de uitvoering de veiligheid van de deelnemende eenheden zo goed mogelijk te kunnen waarborgen en een optimaal resultaat te kunnen behalen.

In de uitvoering van de operatie Tura Ghar waren het bijvoorbeeld die momenten waarin de eenheden in gevechtsituaties terecht kwamen of dreigden te komen en er analyses moesten worden uitgevoerd en door commandanten besluiten moesten worden genomen. Een voorbeeld hiervan is toen binnen de BG tegelijkertijd de Explosieve Opruimingsdienst (EOD) een 'clearing' deed van een IED, er een verkenningsvoertuig op een IED reed, er Taliban 'spotters' (verkenningseenheden) zich in grotten bevonden waarop vuur vanuit een gevechtsvliegtuig moest worden uitgebracht, er Taliban gevangenen moesten worden afgevoerd en er door de eigen troepen uit het bruggenhoofd werd uitgebroken om de gevechtsacties voor te zetten. In deze situatie zat de commandant van de BG zelf aan de radio, stuurde de operatie direct aan en nam waar nodig operationele besluiten vanuit zijn positie. Volgens zijn ondercommandanten en eigen stafleden 'was daar niks mis mee' waarbij zij uiteraard voorbeeldgedrag verwachtten van hun commandant.

Een ander voorbeeld is dat binnen de BG de formatie van de eenheden tijdens de opmars door de commandant werd aangepast nadat bleek dat een van de eenheden na enkele dagen 'gevechtsmoe' was. Ook hier nam de commandant zijn formele verantwoordelijkheid omwille van de opdracht en de veiligheid van zijn mensen. Hij heeft ook de commandant van deze eenheid overtuigd van het belang van dit besluit.

Het leiderschap en de daaraan gerelateerde besluitvormingsprocessen speelde in zowel de voorbereiding (van de uitzending en van de operatie Tura Ghar) als de uitvoering van de operatie een belangrijke rol. Uit het onderzoek is gebleken dat er ook dat vaak een frictie zit tussen de voorbereiding en de uitvoering van een operatie. In die frictie speelt het leiderschap van de commandant en de daaraan gerelateerde besluitvorming een cruciale rol. Het is de kunst van de commandant om de frictie van tevoren proberen te onderkennen. Waar gaat frictie ontstaan en wat kan eraan gedaan worden om de frictie te voorkomen, dan wel hoe adequaat met de frictie om te gaan nadat deze heeft plaatsgevonden.

---

Formeel of positiebepaald leiderschap is in het onderzoek niet als iets ‘vies’ ervaren maar is gekoppeld aan een rol of functie. De praktijk in militaire operaties heeft uitgewezen dat op momenten van spanning, onzekerheid, risico’s, dreiging en al dan niet levensbedreigende omstandigheden leiderschap en adequate besluitvorming van commandanten wordt verwacht. Op basis van de situatie worden afgewogen besluiten genomen. Echter in vele andere situaties was faciliterend/bindend leiderschap mogelijk of zelfs noodzaak. Voorbeelden hiervan zijn binnen de operatie Tura Ghar de momenten dat specialistische kennis noodzakelijk was of werd aangedragen voordat formele besluitvorming door de commandant kon plaatsvinden. In de hierboven genoemde voorbeeld had het horizontale overleg de voorkeur boven de verticale directieven, was er dialoog mogelijk en werd voornamelijk op basis van gezamenlijkheid en gemeenschappelijkheid gefunctioneerd. Het vertrouwen was hierbij noodzaak en dus de richtinggevende component.

Tijdens de operatie Tura Ghar zijn er diverse momenten geweest waarop de commandant vanuit zijn formele verantwoordelijkheid moest optreden. Ook waren binnen Tura Ghar in de meeste gevallen de commandanten van de eenheden ook de leiders gedurende de operatie. Er was echter ook een aantal commandanten van wie hun troepen wel participeerden gedurende de operatie, terwijl zij zelf geen leidinggevende rol vervulden en op de ‘compound’ achterbleven. In dat geval moest de commandant afstand nemen van die delen van zijn eenheid die bij de BG onder bevel waren gesteld. Dus niet als leider in alle facetten en situaties ‘de baas’ te willen of moeten spelen<sup>13</sup>. Deze commandanten hebben overigens wel een faciliterende rol gespeeld in de TFU staf die zich op Kamp Holland (Tarin Kowt) bevond.

- **Aard en mate van anticipatie in het voorkomen of inperken van onverwachte situaties, c.q. crises**

Leiders moeten in crises om kunnen gaan met onvoorspelbare situaties die niet tevoren in protocollen en plannen kunnen worden beschreven, waarbij overigens hun handen ‘gebonden’ zijn door formele regelgeving, protocollen en toedeling van bevoegdheden. Leiders moeten in chaotische en onvoorspelbare situaties sturend kunnen optreden. Vanuit het transformationeel leiderschap is het daarbij van belang dat de leider zijn volgelingen motiveert tot superieure prestaties, vooral door op meeslepende wijze een visie op de toekomst te geven; ‘inspirational motivation’ (Kirkbride, 2008). Vanuit het verbindend leiderschap speelt het kenmerk flexibiliteit in dat kader een belangrijke rol (Gobillot 2008). Vanuit het dienend leiderschap moet een leider kunnen conceptualiseren (verder kijken dan de bestaande kaders) en het vermogen hebben om te kunnen vooruitzien. Intuïtie speelt een rol hierbij (Greenleaf 1999).

Binnen de operatie Tura Ghar speelt de aanwezigheid van protocollen (bijv. ‘rules of engagement’, ‘standard operating procedures’ en de commandovoeringsprocedure) een belangrijke rol. Het belang van protocollen wordt alom onderschreven en biedt houvast voor commandanten en eenheden. Commandanten hebben in de planvorming voor Tura Ghar maar ook in de uitvoering ervan hun ondergeschikten op het belang van superieure

---

<sup>13</sup> Zie hier de link met de binnen de krijgsmacht gehanteerde opdrachtgerichte commandovoering (‘mission command’)

---

prestaties gewezen met daarbij speciale aandacht voor onverwachte en voorspelbare (niet in enigerlei scenario beschreven) situaties. Commandanten hebben ook het belang van de operatie aangegeven (visie) tegen de achtergrond van de te bereiken doelstellingen voor de omgeving van de Baluchi Vallei.

Protocollen zijn echter wel ontwikkeld vanuit (gevechts)ervaringen uit het verleden. Dat houdt in dat er altijd een kans is dat er zich een situatie voordoet die (ondanks alle risico inschattingen, voorbereidingen en oefeningen) niet in protocollen en scenario's staat beschreven. Het gevaar van protocollen en plannen is dat deze een bepaalde mate van gedachteloosheid kunnen creëren in plaats van een alerte anticipatie op het onverwachte. Plannen zijn immers gebouwd op aannames en overtuigingen op basis waarvan zij bepaalde verwachtingen gestalte geven. Plannen kunnen ook (indien hier halsstarrig aan wordt vastgehouden) improvisatie verhinderen. Het derde probleem dat er met plannen is, is deze uitgaan van bepaald routines en vaste patronen. Routines verhouden zich echter moeilijk met ongebruikelijke gebeurtenissen. Ondanks het belang van operatieplannen binnen de operatie Tura Ghar hebben de commandanten TFU en BG aangestuurd op tevoren doordachte scenario's om tijdens de operatie in staat te zijn te anticiperen of tijdig te reageren bij wijzigende omstandigheden. Een voorbeeld hiervan was het door commandant BG voor de operatie vaststellen van de beslispunten ('decision points') in de tijd; of er een misleidingplan zal worden gebruikt of welke plek als 'stronghold' (gevechtspositie van waaruit de gevechtsactie kan worden voortgezet maar van waaruit evt. ook kan worden verdedigd) wordt aangemerkt. Door deze aanpak werd er door commandant BG een bepaalde mate van flexibiliteit in de uitvoering van zijn gevechtsplan aangebracht.

Protocollen leveren o.a. in de vorm van scenario's een bijdrage aan het voorkomen van onverwachte situaties. Dit was binnen de operatie Tura Ghar ook zeker het geval. Op alle niveaus zijn scenario's doordacht om tijdens de operatie in staat te zijn te anticiperen of tijdig te reageren bij wijzigende omstandigheden; flexibiliteit in denken en handelen. Commandant TFU heeft vanuit zijn persoonlijke visie expliciet opdracht gegeven hiertoe.

Om te kunnen anticiperen op onvoorspelbare en onverwachte situaties binnen de operatie Tura Ghar (en binnen het militaire operationeel besluitvormingsproces) was de eerder beschreven 'situational awareness' op alle niveaus van belang. De 'situational awareness' werd ten eerste gebruikt om na de start van de operatie voortdurend te toetsen of het gekozen plan nog voldeed. Immers, ondanks alle genoemde voorbereidingen, weet men natuurlijk nooit wat er gebeurt. Een tweede vorm van de 'situational awareness' was de behoefte van de commandanten om ter plekke te voelen wat er speelde. Dit werd dan gestalte gegeven doordat de commandant regelmatig zijn ondercommandanten sprak. Naast de eerder genoemde appreciatie van de tactische situatie werd hier vooral gekeken 'hoe de mensen erin staan': is er de juiste focus, zijn er eventuele zorgen, het geven van bevestiging aan de ondercommandanten en kijken of de juiste 'mindset' aanwezig is. Een derde vorm van het belang van de 'situational awareness' was de uitdrukkelijke wens van o.a. commandant TFU om voortdurend de operatie goed te kunnen begrijpen. Enerzijds om tijdig te kunnen bijsturen maar anderzijds ook op goed op de hoogte te zijn van specifieke zaken die op het niveau van de ondercommandanten spelen en die wellicht een rol van betekenis kunnen spelen in het

---

eigen proces van commandovoering en besluitvorming. Door deze wijze van anticiperen, hebben commandanten verder gekeken dat de bestaande kaders en protocollen.

Het belang van het binnen de operatie te kunnen anticiperen geeft invulling aan de noodzakelijke alertheid die ondanks de uitgevoerde voorbereidingen, het vooroefenen en de in het operatiebevel afgesproken activiteiten van cruciaal belang blijft. Op basis hiervan kan in geval van een afwijkende situatie (onverwachte gebeurtenis) na een (korte) analyse vanuit het principe van gevechtsleiding hierop worden gereageerd. Ook worden/zijn militairen (maar in de operatie Tura Ghar ook het personeel van het 'civil team') getraind om te improviseren. Hiermee wordt ingespeeld op de noodzaak om flexibel om te kunnen gaan met die situaties die afwijken van het protocol.

Binnen de BG was er over het protocol betreffende de noodzakelijke veiligheid veel draagvlak. Zoals eerder beschreven is daar (vanwege een operationele noodzaak) in enkele gevallen van afgeweken. Het toepassen van het protocol zou in deze specifieke gevallen meer risico voor het eigen personeel tot gevolg hebben gehad. In die gevallen dat er van het protocol (en dus bestaande kaders) werd afgeweken, werd er geanticipeerd op de situatie. Ondanks dat, bleef er vertrouwen bestaan in het leiderschap van commandanten.

Voor militairen is trainen en oefenen op diverse niveaus van cruciaal belang en dat is in het onderzoek ook geconstateerd. Voor de militairen en leden van het 'civil team' uit TFU-5 is hier reeds mee gestart toen de eenheden nog in Nederland waren. Maar ook in Uruzgan werden specifieke militaire vaardigheden getraind, zij het op beperktere basis. Voordat de operatie Tura Ghar begon, is er ook door de deelnemende eenheden (individueel en collectief) deelgenomen aan 'rehearsels' om de in het bevel afgesproken activiteiten te beoefenen. Deze vorm van oefenen geschiedt op de kaart of met behulp van een maquette waardoor verschillende scenario's tot op zekere hoogte kunnen worden nagespeeld inclusief de flexibiliteit van het optreden van commandanten en staven (commandovoering/besluitvormingsproces).





---

## 4 Casus 'Ledenpeiling Kilometerprijs'

A. Inleiding

B. Beschrijving structuur

C. Werkwijze in onderzoek: Vier analyseniveaus  
Informatiebronnen

### 1. Beschrijven

De situatie

Leiding en coördinatie

### 2. Beleven

Het algemeen beeld van de casus en het management

De verwachting van het verloop van de situatie

De voorbereiding

De scenarioplanning

De verwachting versus de realiteit

### 3. Spiegelen

Leiderschap

Relevantie van plannen en protocollen

Verschillen tussen protocollen en werkelijkheid

De aard van de organisatie

### 4. Analyseren

(Mate van) horizontaliteit in het managen van de crisis

(Mate van) vertrouwen in de interpersoonlijke relaties bij het omgaan met crises

(Aard van) besluitvorming

(Mate en aard van) anticipatie in het voorkomen of inperken van 'crises'

## A. Inleiding

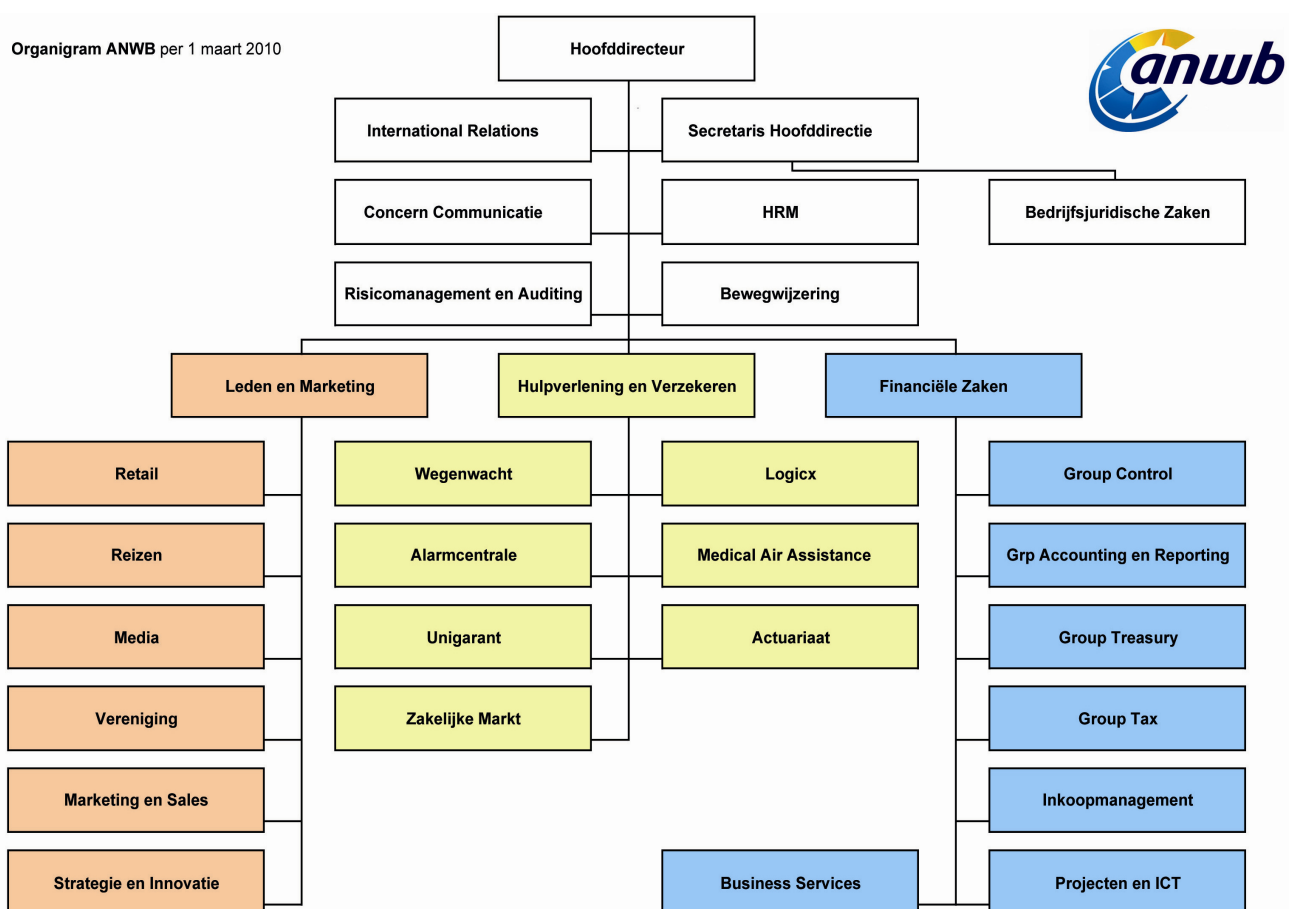
De derde gebruikte casus is de ledenpeiling 'kilometerprijs'. Deze peiling is gebruikt om het wetsvoorstel 'kilometerprijs' optimaal te kunnen beoordelen; betalen voor bezit of voor gebruik van de auto. Om dit te kunnen doen, heeft de ANWB leden en niet-leden via een ledenpeiling in de gelegenheid gesteld hun mening te geven over het wetsontwerp. De voorbereiding en uitvoering van deze peiling vond plaats in de periode november 2009 tot begin februari 2010.

De focus van het onderzoek heeft zich ook op deze periode gericht.

## B. Structuur

De Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB is een vereniging van bijna vier miljoen leden, die met een unieke mix van activiteiten de belangen van haar leden behartigt op het gebied van mobiliteit, vakantie en vrije tijd (statuten, artikel 3). De activiteiten liggen in de sfeer van dienstverlening en beïnvloeding. Daarbij levert de ANWB waar mogelijk een bijdrage aan een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

De ANWB is een private organisatie die vanuit een hoofddirectie wordt geleid. Hierin zitten naast de hoofddirecteur ook de portefeuillehouders voor Leden & Marketing (L&M), Hulpverlening & Verzekeren en Financiële Zaken. Voor het organogram van de ANWB zie onderstaande afbeelding 4.1.



Afbeelding 4.1 Organogram ANWB

---

De Bondsraad is – als algemene ledenvergadering – het parlement van de vereniging. De ruim 100 leden worden op de jaarlijkse ledenvergadering benoemd door de leden van de provinciale afdeling waartoe zij gaan behoren. De bondsraad stelt wijzigingen vast in statuten, reglementen en contributie. Bovendien is de raad verantwoordelijk voor de opstelling van de ANWB in maatschappelijke vraagstukken binnen de statutaire werkgebieden: mobiliteit, vakantie en vrije tijd. De voorzitters van de twaalf provinciale afdelingen vormen samen de raad van advies.



*Afbeelding 4.2 Vergadering van de Bondsraad*

De Raad van Toezicht houdt toezicht op het beleid van de hoofddirectie en op de algemene gang van zaken in de vereniging. De voorzitter van de Raad van Toezicht is tevens voorzitter van de vereniging. Er bestaat een personele unie tussen de leden van de Raad van Toezicht van de vereniging en de leden van de Raad van Commissarissen van het bedrijf. De Raad van Commissarissen houdt toezicht op het beleid van de hoofddirectie en de gang van zaken in het bedrijf.

### **C. Werkwijze**

#### **Vier analyseniveaus**

Bij het onderzoeken, bestuderen en analyseren van de ledenpeiling 'kilometerprijs' zijn de vier meest belangrijke niveaus gebruikt: de Raad van Toezicht, de hoofddirectie ANWB/portefeuille L&M, de 'driehoek' en het (uitvoerend) project zelf. Er is zowel met de leidinggevendenden gesproken als met de leidinggevendenden die niet direct bij het project waren betrokken. Laatstgenoemden vervulden vanuit hun specialisme een adviserende en faciliterende rol. Door deze opzet is een brede groep benaderd waarbij de respondenten elkaar konden aanvullen en zondig corrigeren.

De informatie is op vier analyseniveaus verzameld. Iedere volgende stap bouwt daarbij voort op de voorafgaande niveaus; beschrijven, beleven, spiegelen en analyseren.

---

## Informatiebronnen

In de analyse is gebruik gemaakt van officiële documenten betreffende de ledenpeiling (onderzoeksrapport ledenpeiling ‘kilometerprijs’, vergaderverslagen, auditrapport). Verder zijn openbare bronnen gebruikt.

## Respondenten:

- Manager Algemeen Ledenbelang
- Manager Concern Communicatie
- Hoofddirecteur ANWB
- Portefeuillehouder Leden & Marketing, lid ANWB hoofddirectie
- Directeur Vereniging
- Een programmamanager binnen de afdeling Algemeen Ledenbelang
- Een lid van de Raad van Toezicht

## 1. Beschrijven

In deze fase zijn diverse documenten bestudeerd. Op basis hiervan is de situatie beschreven en de daarbij gehanteerde leiding en coördinatie.

### • De situatie

Op 13 november 2009 werd het wetsvoorstel ‘Kilometerprijs’ aangeboden aan de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel voorzag in een andere wijze van betalen voor de auto. Niet langer zou er belasting geheven worden voor het bezit van een voertuig maar voor het gebruik ervan. Wie meer rijdt, betaalt meer, wie minder rijdt betaalt minder. Kortom, een fundamentele wijziging in de manier waarop belastingen op voertuigen worden geheven.

Het wetsontwerp was een uitwerking op het advies van het Platform Nouwen. In dit advies staat het principe ‘betalen naar gebruik’ centraal. De ANWB heeft destijds aan dit advies meegewerkt en het principe van het ‘betalen naar gebruik’ omarmd.

Om het wetsvoorstel optimaal te kunnen beoordelen en becommentariëren, heeft de ANWB haar leden en maar ook niet-leden via een ledenpeiling in de gelegenheid gesteld hun mening te geven over het wetsontwerp.

Een belangrijk uitgangspunt bij deze ledenpeiling is dat het geen ‘voor of tegen’ meting betrof, maar dat de resultaten een bijdrage moesten leveren aan de politieke discussie. Dit door inzicht te geven in de argumenten die een rol spelen bij de meningsvorming rond de kilometerprijs.

Gelet op de (recente) historie, de eerdere standpunten die de ANWB over dit onderwerp had ingenomen en de verwachtingen bij zowel leden als relevante ‘stakeholders’, kon de ANWB niet achterblijven in zijn rol als belangenbehartiger van de automobilist in dit dossier. Met de campagne ‘Stop Rekeningrijden’ had de ANWB A gezegd en na A komt B.

---

Het is van meet af aan duidelijk geweest dat de ANWB risico's zou gaan lopen. Belangrijke input daarvoor waren ervaringen uit het verleden, zoals bijvoorbeeld opgedaan in de campagne 'Stop rekeningrijden'. Mogelijke risico's zouden kunnen zijn:

- Mogelijke schade aan bedrijfsmatige activiteiten
- Verstoring van relaties met de politiek en andere voor de ANWB relevante relaties
- Aangetaste geloofwaardigheid door de keuze van de onderzoeksmethodiek
- Publicitaire risico's; hoe voorkom ik dat de mening van de ANWB vertekend in de media terecht komt en hoe controleer ik de grip op de eigen boodschap?
- Verkeerde besluitvorming door tijdsdruk

De uitvoering van de ledenpeiling 'kilometerprijs' is in meerdere opzichten spannend geweest waarbij vooral de tijdsdruk en de onvoorspelbaarheid daarbij een belangrijke rol hebben gespeeld.

- **Leiding en coördinatie**

De ledenpeiling is als een project opgepakt. De drijvende kracht achter de ledenpeiling was echter de 'driehoek' waarin naast de hoofddirecteur ook de manager Algemeen Ledenbelang (ALB) en de manager Concern Communicatie (CC) zitting hadden. Manager ALB fungeerde als projectleider waarbij diverse specialistische werkzaamheden in een uitvoerend project waren belegd.

## **2. Beleven**

In deze fase van het onderzoek is in een eerste gespreksronde gesproken met twee functionarissen; de manager ALB en de manager CC. In de gesprekken is stilgestaan bij de beelden van de ontwikkelingsgang en van het leiderschap zoals deze in gesprekken door de onderzoeker reproducerend (cognitief) zijn ervaren door de respondenten, in hun eigen taal en referentiekader. Onderzoeksvariabelen zijn:

- (1) (mate van) horizontaliteit in het managen van de 'crisis',
- (2) (mate van) vertrouwen in de interpersoonlijke relaties bij dit omgaan met crises,
- (3) (aard van) besluitvorming en
- (4) (mate en aard van) anticipatie in het voorkomen of inperken van 'crisis'.

In deze gespreksronde is een onderwerpenlijst ('topic list') gebruikt waarin de volgende specifieke (en van de onderzoeksvariabelen afgeleide) onderwerpen zijn besproken: het algemeen beeld van de casus en het management, de verwachting van het verloop van de situatie, de voorbereiding, de scenarioplanning en de verwachting versus de realiteit.

- **Het algemeen beeld van de casus en het daarbij beleefde management**

Kernvraag hierbij was wat het algemeen beeld was van de ledenpeiling 'kilometerprijs' en het daarbij horende crisismanagement zoals dat is beleefd.

Zoals eerder gememoreerd, werd op 13 november 2009 het wetsvoorstel 'Kilometerprijs' ter besluitvorming aangeboden aan de Tweede Kamer. "Gekoppeld aan de politieke besluitvorming binnen de Tweede Kamer, was een snelle afhandeling van de ledenpeiling noodzakelijk. Daardoor ontstond een enorme en niet in te schatten tijdsdruk op het

---

project, doordat de planning vooral bepaald werd door de politieke loop der dingen. De ledenpeiling vroeg de leden niet naar een 'ja' of 'nee' maar was zo opgesteld dat op basis van de peiling het politieke besluit beargumenteerd kon worden genomen". Manager ALB (projectleider) had onvoldoende zicht op een snelle afhandeling. "Het ontbrak binnen de eigen Leden & Marketing (L&M) organisatie aan specialismen op de gebieden beleidsonderzoek en communicatie. De hoofddirecteur van de ANWB is in dit traject altijd aangesloten geweest ondanks het feit dat hij frequent detailvragen had over risico's. Echter hij was op de hoogte van het politieke krachtenveld. Uiteindelijk was het voorstel om de peiling nu te doen een inschatting van drie a vier mensen".

Om vanuit de ANWB het wetsvoorstel 'kilometerprijs' optimaal te kunnen beoordelen, moest een gedegen onderzoek worden uitgevoerd. "Op 21-12-2009 was er een voorbereidende sessie in een hotel in Rotterdam. Doel van deze 'kick-off' was het verkrijgen van een eigen strategisch onderzoeksadvies. Het was meer een bijeenkomst waarbij de beide uitgenodigde onderzoeksbureaus in detail zouden worden geïnformeerd over de bedoelingen van het onderzoek, nadat zij hun onderzoeksvoorstel hadden gepresenteerd. De keuze voor de onderzoeksbureaus was op dat moment al gemaakt door de afdeling Klantkennis (KK). Daarnaast waren de direct betrokkenen van ALB en KK aanwezig om een gezamenlijk vertrekpunt te hebben. Door het slechte weer was één van de onderzoeksbureaus echter niet aanwezig op die dag". Conclusie na deze sessie was dat er grote twijfel was over het strategisch onderzoeksadvies.

"In januari 2010 werd de sessie in Den Haag overgedaan omdat we ook het tweede onderzoeksbureau wilden spreken en aansluiten op de doelstelling van de ledenpeiling. In deze bijeenkomst ontstond eigenlijk direct al het beeld dat zij op dat moment weinig interesse toonden en niet de gedroomde onderzoekspartner waren. De tijd ging steeds meer dringen". Manager ALB (projectleider) was "in de (verkeerde) veronderstelling dat men vanuit L&M in staat zou zijn om advies te geven over vorm van het onderzoek en bureaukeuze". Ondanks dat de hoofddirecteur over het traject was geïnformeerd, was de hoofddirectie toch verrast met de conclusies van de manager ALB (besluit en start peiling) waarbij de nodige scepsis aanwezig was. Hij heeft de hoofddirectie toen het 'consistente' beeld van de afgelopen jaren geschetst. De hoofddirectie stemde toen in met de voorgenomen start van de ledenpeiling. "Vervolgens is intern gecommuniceerd dat dit traject zou gaan starten en dat het cruciaal zou zijn voor de ANWB. Hierna ontstond door de dynamiek en de externe aandacht pas een teamgeest. Die aandacht zorgde ervoor dat iedereen erbij wilde horen. "De ledenpeiling is succesvol geweest. Niet alleen het aantal respondenten (400.000+) maar ook de argumenten die daaruit naar voren zijn gekomen die de politiek in de besluitvorming hebben geholpen".

Door de uitvoering van de ledenpeiling gaf de ANWB gestalte aan de belangenbehartiging van de leden op het gebied van de mobiliteit. "Na de campagne 'Stop rekeningrijden' was de ledenpeiling een historisch moment voor de ANWB vanuit het perspectief van belangenbehartiging voor de vier miljoen leden. De toegevoegde waarde van de ANWB op de gebieden auto en mobiliteit is hiermee aangetoond. De aanloop tot de ledenpeiling was spannend. Het bespreekbaar maken van 'op een andere manier betalen op een eerlijke manier'. De politiek moest met de uitkomsten aan de slag. Hoe een dergelijk politiek proces afloopt, weet je nooit. ANWB had schade ondervonden van haar optreden

---

in het kader van ‘Stop rekeningrijden’. Dit kon niet nog een keer gebeuren. Die ‘schade’ was overigens een rancuneuze actie van de toenmalige minister van V&W. Naar de leden van de ANWB toe was de campagne succesvol en heeft ons op de kaart gezet als relevante partij op het punt van autobelastingen. Al met al een spannend en tijdverslindend traject”.

- **De verwachting van het verloop van de situatie**

Kernvraag hierbij was op welke wijze op voorhand werd gedacht dat er met de hoge tijdsdruk en het mogelijke afbreukrisico zou worden omgegaan.

Volgens manager ALB (projectleider) was het op voorhand bekend dat de peiling goed moest worden voorbereid maar tevens (gezien de komende politieke besluitvorming) snel moest plaatsvinden. “Daarbij zijn de volgende eisen gesteld aan het onderzoek:

- Methodologisch juist
- Indien mogelijk representatief
- Zoveel mogelijk deelnemers
- Onafhankelijk en transparant door inschakeling van externe validatie

Op voorhand werd door de manager ALB verondersteld maar ook binnen de portefeuille L&M aangegeven dat er interne personele capaciteit beschikbaar was om een dergelijk (politiek getint) beleidsonderzoek uit te voeren dan wel te begeleiden. Dit bleek niet het geval. Ook werd door hem verondersteld dat de Raad van Toezicht door de hoofddirectie op de hoogte zou worden gebracht en gehouden”.

“Doelstelling was dat het niet aan de ANWB zou liggen mocht het wetsontwerp sneuvelen. Van meet af aan was het niet de bedoeling van de ANWB om per se het wetsontwerp door de kamer te drukken. De inhoudelijke afwegingen en de vraag of het uiteindelijke voorstel acceptabel zou zijn voor onze leden, heeft altijd centraal gestaan”. Manager CC heeft zijn focus meer op het proces gelegd (risicobeperking) dan op de inhoud. “We hebben wel voortdurend getracht te voorkomen dat, welke keuze er ook zou worden gemaakt, de ‘zwarte piet’ bij de ANWB zou worden gelegd. Dat betekent dus transparantie in het proces en de doelstellingen die je als organisatie nastreeft”.

- **De voorbereiding**

Kernvraag hierbij was op welke wijze op een dergelijke interventie wordt voorbereid.

“De ANWB bevindt zich (gezien haar rol) vaak in de politieke arena. Duidelijk was dat er veel vertrouwen was in een positief resultaat (aantallen respondenten en goede argumenten)”. De ledenpeiling is voorbereid zoals eerder beschreven waarbij het driemanschap manager ALB, hoofddirecteur en manager CC verantwoordelijk waren voor het traject. “Manager ALB was verantwoordelijk voor het proces en de inhoud, de hoofddirecteur als vertegenwoordiger uit de hoofddirectie en als spreekbuis voor de externe communicatie (tv, radio en pers) en de manager CC als communicatie specialist. Hiermee waren alle benodigde expertises (om deze klus snel te klaren) afgedekt. Vanwege de grote dynamiek in het traject, was voortdurende afstemming noodzakelijk en waren er zo nu en dan ook aanvaringen tussen deze drie betrokkenen (o.a. over inhoud en tijdstip van de externe communicatieboodschap)”.



---

In de voorbereiding op de ledenpeiling zaten de leden van de driehoek maar ook de projectleden op hetzelfde informatieniveau. Tussen de ANWB en de Raad van Toezicht was dat niet het geval. “De voorzitter van de Raad van Toezicht zou op de hoogte moeten zijn, of had dat tenminste kunnen zijn, als hij zijn stukken had gelezen. Vanuit de wetenschap dat hij dat selectief deed, was het zinvol geweest hem op andere wijze aan te sluiten. Telefonisch heeft hij de hoofddirecteur laten weten dat de ledenpeiling geen doorgang kon vinden. De hoofddirecteur heeft echter toch aangestuurd op het doorgaan van de peiling”.

Manager ALB heeft aan de hoofddirecteur voorgesteld “een informatiesessie voor de Raad van Toezicht te organiseren. Dit als reactie op de vele vragen die inmiddels werden gesteld. Na deze sessie (met één vertegenwoordiger namens de Raad van Toezicht) was ‘de kou uit de lucht’. Ook is afgesproken dat de Raad van Toezicht in de toekomst vooraf een toetsende en achteraf een vaststellende rol zou hebben. Met de procesgang gedurende een dergelijk traject zou de Raad van Toezicht zich niet meer bemoeien”.

“Er is bewust voor gekozen om de leden zo goed mogelijk te consulteren (dus geen ja/nee vragen). Het onderzoek is opgedeeld in twee fasen; eerst kwantitatief (de ledenpeiling) en kwalitatief (de ‘online’ discussies). Een beproefde onderzoeksmethode werd gebruikt waarbij de geënquêteerden kunnen worden doorgevraagd en op basis van de gegeven antwoorden ‘moderatie’ kan plaatsvinden”.

“Er is ook veel tijd ingeruimd om de Bondsraad te betrekken en de ANWB moest in gesprek blijven met de wetgever. Er diende inhoudelijk zoveel mogelijk gescoord te worden (op de speerpunten auto en mobiliteit)”.

“Op voorhand werden onderzoeksbureaus en wetenschappers betrokken om de uit de peiling komende cijfers en gehanteerde aanpak te valideren. Verder moest de ANWB oog hebben voor en gebruikmaken van nieuwe communicatietechnieken zoals email (i.p.v. brieven) en internet”.

- **De scenarioplanning**

Kernvraag hierbij was of op welke wijze scenarioplanning een rol heeft gespeeld in de voorbereiding op de ledenpeiling.

“Er is niet specifiek voor de ledenpeiling, aan scenarioplanning gedaan. Echter omdat ANWB zich vaak in een politieke omgeving bevindt, maken ‘what if’ scenario’s’ standaard deel uit van het optreden naar buiten. Wat daarbij van belang is, is dat de ANWB (gezien haar 125 jarig bestaan) zoveel mogelijk consistentie in het beleid en dus voorspelbaarheid naar alle partijen wil uitstralen. Dat heeft ook met de ‘multi-issue’ rol van de ANWB te maken”.

“Dat ANWB geen ja/nee tegen de ontwerpwet zou uitspreken, zou je als scenario kunnen zien. Als je dat immers wel doet, ben je geen gesprekspartner meer en wordt er door ‘de politiek’ niet meer geluisterd. Bovendien moet de ANWB zo’n beslissing niet willen nemen. Dat is niet onze rol, die taak ligt bij de democratisch gekozen volksvertegenwoordigers. Het maken van een dergelijke keuze werd overigens wel door sommige ‘stakeholders’ en sommige leden van ons verwacht. ANWB zou zich richten op goede ‘questions & answers’ waarbij geen ‘als/dan vragen’ zouden worden gebruikt. Dus

---

focus op het vinden van oplossingen voor evt. pijnpunten (toegevoegde waarde)”.

- **De verwachting versus de realiteit**

Kernvraag hierbij was of het tijdens de ledenpeiling anders is gegaan dan verwacht en wat er in voorkomend geval anders is gegaan.

“Doordat binnen ALB en de projectgroep bekend was hoe de leden erover dachten en er een duidelijke lijn klaar lag hoe met het onderzoek en de resultaten daaruit om te gaan, bestond er de stellige overtuiging dat er ongeacht de uitkomst van het onderzoek niets mis kon gaan. Het proces voorafgaand aan de peiling (de voorbereiding) is wel anders gegaan dan verwacht”.

“Er is omwille van de snelheid in het traject en de daarbij ervaren tijdsdruk afgeweken van de ANWB structuur en regels. Verder stonden de portefeuillehouder L&M en directeur Vereniging ver van de inhoud af en waren gezien het gekozen driemanschap (binnen de driehoek) ook niet direct betrokken. De communicatie tussen de hoofddirectie en de Raad van Toezicht was aanvankelijk gespannen. Na afloop de voorzitter van de Raad van Toezicht (tevens als voorzitter van de Bondsraad) echter zijn waardering uitgesproken”.

“De formele evaluatie van het traject door de ANWB afdeling Risicomanagement & auditing had meer oog voor het afwijken van de formele structuur dan voor de (in dit geval) gekozen projectorganisatie en het bereikte succes. Ook heeft het traject ‘gratis’ 22 miljoen euro aan publiciteit opgeleverd waarvan 16 miljoen euro positieve publiciteit was”.

“Op zich heeft ANWB weer in de richting van haar leden en ‘de politiek’ haar toegevoegde waarde bewezen op de gebieden auto en mobiliteit. ANWB heeft een constructieve bijdrage geleverd aan het brede debat over de kilometerprijs. De omgeving van de driehoek had beter ‘gemanaged’ kunnen worden. Hiermee hadden problemen met Raad van Toezicht kunnen worden beperkt”.

### **3. Spiegelen**

In deze fase van het onderzoek is gesproken met zeven leidinggevend en leden van het project, de ‘driehoek’, de hoofddirectie/portefeuille L&M en de Raad van Toezicht aan de hand van het conceptueel raamwerk (de wisselwerking tussen leiderschapstijl en de vijf door Weick en Sutcliffe gehanteerde organisatiekenmerken). In deze tweede gespreksronde zijn de respondenten aan de hand van de door mij geraadpleegde documenten en de gegeven antwoorden in de eerste interviewronde (voorafgaande fase) bevraagd. Hierbij is met name ingegaan op de aard van de gehanteerde leiderschapstijlen, de relevantie van plannen en protocollen, de verschillen tussen protocollen en werkelijkheid en de aard van de organisatie.

---

- **Leiderschap**

Kernvraag hierbij was op welke wijze het leiderschap is ingevuld tijdens de ledenpeiling.

#### Raad van Toezicht

De Raad van Toezicht is bij de ledenpeiling betrokken geraakt toen het initiële idee ontstond. Het was toen nog niet bekend wanneer deze zou plaatsvinden. “In de Raad van Toezicht is veel kennis en kunde aanwezig op politiek en bestuurlijk vlak. Ook is kennis en ervaring vanuit het bedrijfsleven aanwezig”.

Een van de leden van de Raad van Toezicht is gevraagd zijn mening te geven over de opzet van de ledenpeiling. “Het was aanvankelijk nog niet duidelijk of het om een onderzoek binnen het ledenbestand zou gaan (waarbij een representatieve steekproef voldoende zou zijn) of een daadwerkelijke peiling. Ook bij een onderzoek binnen het ledenbestand was van meet af aan duidelijk dat het aantal deelnemers van groot belang zou zijn voor de geloofwaardigheid. Er is dan ook vanaf het begin gestreefd naar een grote hoeveelheid deelnemers. Een grote deelname van de leden was het gevolg waardoor de geloofwaardigheid van de ANWB een belangrijk aandachtspunt zou zijn”.

“De ledenpeiling was een gevoelig onderwerp. Alles was erop gericht om uit een ‘referendumachtig’ onderzoek en dito uitslag te blijven. De aanpak en de wijze waarop de ANWB haar leden zou moeten vertegenwoordigen, is lang met de hoofddirectie van de ANWB bediscussieerd. Het was namelijk van belang de mening van de leden open en eerlijk te vertegenwoordigen waarbij tevoren nog niet duidelijk was wat de uitkomst zou zijn. Zelfs bij een tweesplitsing in de meningen van de leden, zou de ‘politiek’ ook hierover moeten worden geïnformeerd inclusief de achterliggende onderbouwing daarbij”. Vanuit deze optiek is er vanuit de Raad van Toezicht naar de te stellen vragen gekeken. De vragen dienden namelijk uitsluitsel te geven waarom de deelnemende leden op een bepaalde wijze zouden antwoorden (waarmee een oplossingsrichting of oplossing gesuggereerd zou kunnen worden). “De uiteindelijke vragenlijst is uitgebreid met de hoofddirectie besproken”.

De Raad van Toezicht vervult formeel een toetsende en adviserende rol in de richting van de (hoofddirectie van de) ANWB. Dat houdt in dat er periodiek vergaderingen zijn van de Raad van Toezicht met de hoofddirectie. “Alle vergaderingen van de Raad van Toezicht met de hoofddirectie waren goed geleide sessies waarbij zowel hiërarchisch als faciliterend leiderschap werd vertoond:

- Hiërarchisch: bij bespreking van resultaten (maand- en jaarverslagen), issues betreffende de ‘governance’ en uitkomsten van bijvoorbeeld audits
- Faciliterend: bijvoorbeeld de betrokkenheid van een of meerdere leden van de Raad van Toezicht bij een binnen ANWB actueel onderwerp
- Gedurende de voorbereiding en uitvoering van de ledenpeiling zijn beide vormen door de Raad van Toezicht gebruikt”.

Tijdens de voorbereiding op de ledenpeiling is er “vanuit de Raad van Toezicht de hoofddirectie erop gewezen dat voorzichtigheid was geboden vanwege het feit dat door het houden van een ledenpeiling er gebruik of misbruik door derden kon worden gemaakt. Dit zou dan de onafhankelijkheid en geloofwaardigheid van de ANWB (als

---

belangenvereniging) in gevaar kunnen brengen. Door de ledenpeiling wilde de ANWB echter een goed beeld van de mening van de Nederlanders krijgen”.

Door het houden van een ledenpeiling stak de ANWB haar nek uit. “ANWB wilde uiteraard wel gedurende de ledenpeiling maar ook in de periode daarna ‘on speaking terms’ met de politiek blijven. Er waren zelfs al geluiden van de verantwoordelijke minister gehoord dat het niet de ANWB is die bepaalt welke wetten en regels er komen. Dus, het correct ‘manoeuvreren en laveren’ op alle relevante niveaus was van belang”.

De hoofddirecteur “was persoonlijk bij het project ‘ledenpeiling kilometerprijs’ betrokken. Hij was in die periode ook voortdurend in het nieuws (o.a. bij Pauw & Witteman). Het feit dat hij zijn rol als ‘spreekbuis’ van de ANWB goed heeft vervuld, heeft uiteraard geholpen”.

#### Hoofddirectie

Volgens de hoofddirecteur is “de ANWB ook een formele organisatie. Zo is er bijvoorbeeld iedere dinsdag de vergadering van de hoofddirectie. In deze vergadering werden tijdens het proces van de ledenpeiling de leden van de hoofddirectie bijgepraat waarbij zij aan de hoofddirecteur vaak toetsende vragen stelden. In deze vergaderingen werd vanuit het project regelmatig de voortgang toegelicht”.

“Ook is er vijf a zes keer per jaar een formele vergadering met de Raad van Toezicht. In deze vergadering vindt de verslaglegging en verantwoording plaats over wat er is uitgevoerd en ‘waar de ANWB naar toe gaat’. De ledenpeiling is op de momenten dat dit opportuun was, ook tijdens deze reguliere vergaderingen besproken”.

“In de tussenliggende momenten was er geen formele aanpak waarbij het doel van de ledenpeiling altijd scherp voor ogen stond. Uiteraard zaten op dit soort momenten ook formele activiteiten om bijvoorbeeld de Raad van Toezicht op de hoogte te houden en om ‘backing’ te krijgen bij de gekozen en de te kiezen stappen (‘vertrouwen te krijgen dat je gezamenlijk goed bezig bent’).”

Op het proces van de ledenpeiling zaten al direct twee soorten tijdsdruk.”Op de eerste plaats was dat de druk die ontstond als gevolg van de onbekendheid wanneer ANWB met de peiling naar buiten zou treden en hoe dit traject zich verder zou ontwikkelen. Hier was echter nog op te anticiperen en gaf ook de mogelijkheid om de formele organisatie hierop aan te haken. De tweede vorm van tijdsdruk had te maken met de snelheid waarin de actualiteit veranderde; hierop was moeilijk te anticiperen en daarom werd van de niet formele organisatie gebruik gemaakt”.

“ANWB heeft bewust geen keuze gemaakt (voor of tegen het wetsvoorstel dat op 13 november 2008 openbaar werd). Op het moment dat ANWB dit wel zou hebben gedaan, was het vanaf dat moment geen onderhandelingspartij meer geweest. ANWB heeft wel op basis van de aan de leden gestelde vragen getracht op basis van de gegeven antwoorden tot voorstellen te komen. Deze zouden dan verder in de onderhandelingen kunnen worden meegenomen om het wetsvoorstel verder te verbeteren”.

---

De hoofddirecteur heeft wel zijn rol als externe ‘spreekbuis’ formeel moeten gebruiken. Zeker toen door de verantwoordelijk minister werd verklaard dat wanneer de ANWB leden/ niet leden nee zouden zeggen, het voor hem ook een nee zou zijn. “Door een formele reactie is duidelijk de rol van de ANWB in dit proces aangegeven en hiermee de discussie daar teruggelegd waar deze hoorde (in het democratische politieke proces)”.



*Afbeelding 4.3 Interview voor NOS televisie*

“Er was een kennisongelijkheid was tussen de hoofddirectie en de Raad van Toezicht. De hoofddirecteur heeft in de ledenpeiling (en de daarbij samenhangende tijdsdruk) in afwijking van de aanpak van de Raad van Toezicht naast de planmatige aanpak ook op intuïtie gestuurd en heeft de improvisatietalenten van het ANWB personeel aangesproken”.

“Diverse vormen van leiderschap liepen door elkaar. De portefeuillehouder L&M heeft (omdat zij niet in het project zat) faciliterend leiderschap getoond o.a. in de gevallen dat er problemen waren met de externe onderzoeksbureaus en toen het project dreigde vast te lopen”.

Portefeuillehouder L&M geeft aan dat “achteraf gezien de ‘leiders’ de start van dit project beter hadden moeten voorbereiden. Dus met de minimaal benodigde protocollen en een goede (informele) ‘kick-off ’ waarin de vraag “wat komt er op ons af?” diende te worden beantwoord. Doordat dit onvoldoende is gebeurd, is er vooral ‘improviserend’ en ‘organisch’ gewerkt. Overigens met groot succes. In een dergelijk traject dienen ‘de specialisten het voor het zeggen moeten kunnen hebben’. Specialisten kunnen immers ook leiderschap laten zien. Vertrouwen is belangrijk daarbij”.

#### Driehoek

De ‘driehoek’ was een in het verleden ontstaan en zich bewezen overleg waarin naast de hoofddirecteur ook de manager ALB en de manager CC zitting hadden. De manager ALB

---

was daarbij vooral proces en inhoudelijk verantwoordelijk terwijl de manager CC de (externe) risico's bewaakte en uiteraard bij de externe communicatieve uitingen betrokken was. "De hoofddirecteur was zich in deze niet formele organisatie terdege bewust van zijn verantwoordelijkheid en positie. Hij luisterde altijd naar adviezen van zijn directe collega's op basis van een in het verleden ontstaan vertrouwen. Slechts bij zwaarwegende argumenten week hij hiervan af".

"De hoofddirecteur was goed aangesloten op het 'project ledenpeiling'. De drie andere leden van de hoofddirectie waren dat in mindere mate. De directeur Vereniging en de portefeuillehouder Leden & Marketing (tevens lid hoofddirectie) zaten in ANWB structuur boven de manager ALB. Beide leidinggevendenden hebben geen moeite gehad met het feit "dat er door manager ALB 'kort werd geschakeld' met de hoofddirecteur".

Manager ALB "heeft het project naar zich toe getrokken om zoveel mogelijk garanties te krijgen op een goed resultaat. Hij heeft hierbij niet gewacht op de formele lijn. Hij beseft wel dat hij door deze aanpak de relatie met anderen heeft gefrustreerd omdat er in de verantwoordelijkheden van anderen werd getreden".

Manager CC "prijkt(e) in zijn adviesrol in de formele organisatie. Indien opportuun, worden/werden ad hoc teams gevormd om projectdoelstellingen te realiseren".

#### Project

Ondanks het feit dat de ledenpeiling voornamelijk vanuit de driehoek werd aangestuurd, waren diverse specialistische werkzaamheden in een uitvoerend project belegd. "Door de tijdsdruk in het project ledenpeiling werd er vaak hiërarchisch gestuurd omdat het proces onder tijdsdruk stond en er vaak op korte termijn besluiten moesten worden genomen. Daardoor was er niet altijd (voldoende) ruimte voor dialoog".

Gezien de snelheid van het traject, zat er weinig structuur en regels in het project. "Binnen het project ging men al doende aan de slag (met weinig structuur en regels). Er werd gehandeld naar bevinding van zaken waardoor de flexibiliteit groot was".

"Diverse vormen van leiderschap liepen dwars door elkaar heen. Vanuit het project werd een steeds groter wordende druk gevoeld:

- Het belang van het project werd steeds groter (zowel binnen als buiten de ANWB)
- Er kon niet op bestaande protocollen worden teruggegrepen
- Er was geen ervaring met een dergelijke omvang van een onderzoek (waarbij de ANWB alle leden wilde betrekken) en de best passende onderzoeksmethode die daarbij hoorde (beleidsonderzoek); ook niet bij de onderzoeksbureaus.

In het project zijn door diverse projectleden op piekmomenten (o.a. tijdsdruk) emoties getoond en deze ook gedeeld met leidinggevendenden".

Ondanks de adviserende en controlerende taak van de Raad van Toezicht, werd de ervaring met dit orgaan vanuit het project anders gepercipieerd. "De Raad van Toezicht kwam ook plotseling en steeds heftiger in beeld en hield zich steeds meer bezig met de gang van zaken op operationeel niveau. Dit heeft naarmate het project vorderde, een

---

steeds zwaardere druk op de projectvoering gelegd”.

“Naarmate het project vorderde, is ‘de lijn’ meer betrokken geraakt om in voorkomend geval ‘er te kunnen staan’. Ook is vanuit het project informatie verschaft in sessies met de hoofddirectie, Raad van Toezicht en de Bondsraad”.

- **Relevantie van plannen en protocollen**

Kernvraag was op welke wijze er werd opgetreden in het geval dat er niet volgens protocol (tevorens gemaakte afspraken, regels en beoefende scenario’s) werd gehandeld.

Zoals eerder beschreven, zijn er diverse niveaus binnen de ANWB direct of indirect bij het project betrokken geweest. De formele organisatie maar ook niet formele organisaties hebben daarbij een rol gespeeld.

“ANWB is bij het uitvoeren van collectieve belangenbehartigingsactiviteiten niet een zo sterk protocol gedreven organisatie. Indien een standpunt de leden raakt, dan komt het achtereenvolgens op de agenda’s van ALB, hoofddirectie, Raad van Toezicht en wordt het binnen de Bondsraad besloten. Echter door de tijdsdruk die op dit project zat, kon hierop niet worden gewacht. De ‘driehoek’ heeft zich afgevraagd of we ons een ledenpeiling kunnen permitteren. Vervolgens zijn de hoofddirectie en de Raad van Toezicht ‘ingekopieerd’”.

“Voor dergelijke situaties zijn geen protocollen afgesproken. Wel beschikt ANWB over statuten op basis waarvan de nota ‘koersbepaling’ is opgesteld. Van deze nota zijn visies afgeleid waaronder die op het gebied van mobiliteit. Ook is er binnen de ANWB beleid dat het haar rol is om het publieke debat zo goed mogelijk te beïnvloeden. De te hanteren methoden/aanpak zijn hierbij afhankelijk van het onderwerp. De voornoemde notities en visies zijn inhoudelijk en voor een deel ook procesmatig richtinggevend in het handelen en optreden van de ANWB. We hebben ze juist gemaakt om de mate van voorspelbaarheid van ons gedrag te vergroten”.

“Binnen het proces van de ledenpeiling is er voortdurend gestuurd en daarbij ook verkend of er wellicht een afwijkende marsroute zou moeten worden gevolgd om het doel te bereiken. Zo functioneerde de afdeling KK (die normaal gesproken marktonderzoekbureaus aanstuurt) onvoldoende, waardoor dit proces direct vanuit de ‘driehoek’ en het project is opgepakt”.

“Voor gevallen als de ledenpeiling waren binnen ANWB tevoren geen protocollen beschikbaar. Deze zijn ter plekke bedacht. Overigens zijn er twijfels of dat in alle gevallen er protocollen moeten of kunnen zijn. Situaties zijn immers nooit (volledig) voorspelbaar en protocollen kunnen als beklemmend worden ervaren”.

“ANWB beschikt wel over een soort ‘common understanding’ (zo doen wij dit). Daarin zitten aspecten als kwaliteit, controleerbaarheid, transparantie en grondigheid. Dat zijn zaken die de buitenwereld van een organisatie als de ANWB tenminste mag verwachten”.

“De beïnvloeding van de ANWB was erop gericht het wetsvoorstel zo goed mogelijk op papier te krijgen inclusief een goede beargumentering van de opties. Hierbij golden de

---

binnen de ANWB geformuleerde elf punten waaraan het voorstel zou moeten voldoen en die in de vorm van 'stoplichten' visueel werden gemaakt. Het was naar verloop van tijd bekend dat er een ledenpeiling zou plaatsvinden, maar niet precies wanneer (was afhankelijk van het besluitvormingsproces in de Tweede Kamer). Ook was tevoren onbekend of er ja of nee tegen het wetsvoorstel zou worden gezegd”.

”Het beleid van ANWB was er ook op gericht om als organisatie geen ja of nee te willen adviseren maar meer argumenten voor beide opties te zoeken waarbij de ledenpeiling als instrument zou worden gebruikt”.

“De afdeling KK heeft in het project onvoldoende verantwoordelijkheid genomen. Achteraf gezien is het de vraag of je dit zo mag stellen. Vanuit hun taakopvatting was hen niet duidelijk dat zij die rol hadden als strategisch onderzoeksadviseur. In ieder geval kan worden geconstateerd dat zij niet snel genoeg hebben geschakeld en ook op andere wijze hun ondersteunende rol wat teveel hebben laten liggen. Vanuit deze afdeling hadden alle processen rond de aanstelling van de onderzoeksbureaus, het controleren van hun werk maar ook het leveren van een concrete bijdrage aan een dergelijk beleidsonderzoek moeten worden uitgevoerd. De verwachting dat deze werkzaamheden vanuit deze afdeling op een kwalitatief hoog niveau (met oog voor alle details) uitgevoerd zouden kunnen worden, is een verkeerde geweest. Dit gebrek is binnen het project opgepakt”.

“Om de in de ledenpeiling te gebruiken onderzoeksmethodiek en vragen zo goed mogelijk te krijgen en onafhankelijkheid te kunnen borgen, zijn diverse externe partijen betrokken geweest (o.a. professoren)”.

“Binnen het uitvoerend project zijn processen en procedures achteraf deels vastgelegd. Toch zijn er wel binnen het project 'protocollen' gemaakt:

- Een Excel sheet waarmee het project dagelijks kon worden gevolgd met daarop van de projectonderdelen/specialismen Pers, Communicatie naar leden, Strategie en het Onderzoek: wat is er gebeurd, welke acties staan er nog uit en wie voert deze uit. Iedere dag was er binnen het project overleg hierover.
- Op welke wijze de hoofddirectie, de Raad van Toezicht en Bondsraad aan te haken op het project volgens vastgelegde procedures. Dit aandachtspunt lag bij de projectleider”.

“Vanuit de Raad van Toezicht zijn geen grote afwijkingen t.o.v. de tevoren gemaakte afspraken vastgesteld. Het was van groot belang op welke wijze de ANWB communicatief 'naar buiten' zou treden. Het ging hier vooral om het moment (wanneer) en de wijze (hoe). Het was in ieder geval niet de bedoeling om een tussentijdse rapportage te geven over de te verwachten resultaten en inzicht te geven in de deadlines. Er is slechts één issue geweest met het project. Dit betrof een communicatieve uiting die via de media naar buiten was gebracht”.

- **Verschillen tussen protocollen en werkelijkheid**

Kernvraag hier was hoe er (in voorkomend geval) met verschillen tussen protocol (tevoren gemaakte afspraken, regels en scenario's) en werkelijkheid werd omgegaan.

Zoals eerder is beschreven, is de ANWB niet echt een protocol gedreven organisatie.



---

“De structuur is in het hele proces van de ledenpeiling niet dominant geweest. Er is overigens ook niet onverwacht en onverhoeds van afgeweken”.

“De omgang met en het optreden in de media heeft veel aandacht gehad vooral om steeds weer de rol van de ANWB duidelijk te maken; geen partij die in dergelijke vraagstukken keuzes maakt maar die vooral in gesprek wil blijven en met voorstellen (beargumenteerd) wil komen om wetsvoorstellen te verbeteren. Ook heeft ANWB bij verdere verrassingen gedurende het proces van de ledenpeiling getracht om steeds zo beheerst mogelijk te acteren”.

“De protocollen (in de zin van ‘common understandings’) zijn binnen ANWB aanwezig en ook belangrijk. De vraag dient namelijk voortdurend gesteld te worden of een initiatief het doel (dat ANWB zich heeft gesteld) dient. Protocollen dienen echter niet de overhand te hebben. Het proces is in dat kader niet belangrijk, de resultaten uiteraard wel”.

“Ook is er snel vanuit het project doorgepakt (zekerheid) toen bleek dat de noodzakelijke ondersteuning vanuit de lijnorganisatie stroef verliep”.

“Van protocollen was voordat het uitvoerend project startte nagenoeg geen sprake. Processen en procedures zijn tijdens het verloop van de ledenpeiling en achteraf opgesteld”.

“Vanuit de Raad van Toezicht was het moment en wijze van ‘naar buiten treden’ belangrijk. Nadat dat namelijk was gedaan, ebde het initiatief immers weg omdat de pers dan allerlei suggestieve en insinuerende opmerkingen zou kunnen maken. Vandaar dat het van belang was dat de hoofddirecteur zich hierop goed moest voorbereiden om zo goed mogelijk ‘op zijn verhaal’ te blijven. De wijze waarop de hoofddirecteur zijn communicatieve rol (als spreekbuis van de ANWB) heeft ingevuld, heeft vertrouwenwekkend gewerkt”.

- **De kwaliteit van de structuur**

Kernvraag was of de structuur ook daadwerkelijk werkbaar was of dat de diversiteit in de activiteiten tot aanpassingen leidde.

“De structuur (formeel en niet formeel) binnen ANWB heeft naar behoren gewerkt. Er zijn geen aanpassingen aangedaan. De werkverhouding en de structuur met de Raad van Toezicht was ‘moeilijk’. De Raad van Toezicht wilde meer betrokken zijn in het proces. Er is weinig steun vanuit de Raad van Toezicht ervaren. De ‘structuur’ van de driehoek heeft zich wederom bewezen (‘ook nu weer’)”.

“De structuur ontstond pas toen de voorbereidingen reeds liepen. Het was een goede structuur echter hadden in het begin betere afspraken moeten worden gemaakt. Er is veel geïmproviseerd en dit heeft een goed resultaat opgeleverd. Specialisten zijn op hun specialisme ingezet en hebben die verantwoordelijkheid genomen. ANWB heeft talenten in zijn organisatie die dat ook kunnen”.

---

“Er was ook geen sprake van hiërarchie maar van geordendheid (context waarin het proces plaatsvond)”.

“De manager ALB heeft de korte (functionele) lijn naar de hoofddirecteur als prettig ervaren. Dit ging wel voorbij aan de bestaande hiërarchie. Met zijn leidinggevenden (directeur Vereniging en portefeuillehouder L&M) heeft hij duidelijke afspraken gemaakt. Zij hebben hem beiden gefaciliteerd en ondersteund”.

“De structuur binnen de driehoek was gekoppeld aan de drie personen die erin zaten (persoongebonden). De basis was goed en solide, alle disciplines waren aanwezig. De driehoek functioneerde op basis van vertrouwen waarbij het gestelde vertrouwen wel moest worden waargemaakt. Uiteraard was er de mogelijkheid om een ‘second opinion’ aan te vragen door de hoofddirecteur voordat besluiten werden genomen”.

“De resultaten van de ledenpeiling en de wijze waarop deze (via het project) zijn gerealiseerd, is een prima resultaat met daarbij alle lof voor de manager ALB (als projectleider). Alleen terugkijkend op de projectstructuur, hadden naast ALB de specialismen communicatie en marketing meer aandacht moeten krijgen. Ook was het beter geweest de verantwoordelijkheden die de projectleider had (zowel proces en inhoud) te splitsen. Door dit niet doen, is op hem een zware wissel getrokken”.

“Vanuit het uitvoerend project bekeken, heeft de structuur in deze situatie goed gewerkt. Als positief is het optreden van de ‘driehoek’ ervaren. Negatief aan de structuur was dat het teveel heeft gevergd van een aantal projectleden bij ALB. Dit is te wijten aan het ontbreken van een echte procesmanager”.

“De structuur binnen de Raad van Toezicht en tussen Raad van Toezicht en hoofddirectie was goed. Er waren o.a. goede afspraken gemaakt over:

- Wat de bedoeling was van de ledenpeiling (doel)
- Op welke wijze de peiling diende plaats te vinden (aanpak)
- Op welke wijze verantwoording zou worden afgelegd (rapportage)
- Het proces waarlangs de Raad van Toezicht extra informatie zou kunnen krijgen
- De onderwerpen waarover besluitvorming moest plaatsvinden en op welke wijze de Raad van Toezicht hierbij betrokken zou worden”.

#### **4. Analyseren**

In deze fase heeft een bureau-analyse van alle gesprekken en informatiebronnen door onderzoeker plaatsgevonden, komend tot een totaalbeeld van de casus. Ook hier is uiteraard teruggesproken op het gehanteerde conceptueel raamwerk met daarin de vier hoofdcategorieën;

- (1) (de mate van) horizontaliteit in het managen van de ‘crisis’,
- (2) (de mate van) vertrouwen in de interpersoonlijke relaties bij dit omgaan met crises,
- (3) (de aard van) besluitvorming en
- (4) (de aard en mate van) anticipatie in het voorkomen of inperken van onverwachte situaties, c.q. crises.

---

- **Mate van horizontaliteit in het managen van de ‘crisis’**

Omdat een crisis onvoorspelbaar is en de plannen op dit vlak vaak op basis van ervaringen in het verleden zijn ontworpen, is er een verschuiving van een nadruk op (verticale) structuur naar het organiseren van een horizontale aanpak. Vanuit het transformationele leiderschap is het hierbij van belang dat de leider zorg toont voor zijn ondergeschikten, hen behandelt als individuen, hen goed kent en zowel naar hun zorgen luistert als naar hun ideeën (‘individualized consideration’) en stimuleert de leider zijn ondergeschikten om via vragen en problemen hen aan het denken te zetten om zo hun eigen vaardigheden te kunnen ontwikkelen (‘intellectual stimulation’) (Kirkbride 2008). Vanuit het verbindend leiderschap zijn op dit punt op de dialoog, de gemeenschappelijkheid en gezamenlijkheid, de reciprociteit en het tweerichtingsverkeer van belang (Gobillot 2008). Greenleaf (1999) voegt hier vanuit het dienend leiderschap de kunst van de leider om te luisteren en het inlevingsvermogen hieraan toe.

Tijdens de voorbereiding en uitvoering van de ledenpeiling speelde de ‘driehoek’ een cruciale rol waarbinnen iedere specialist op zijn kennis en kunde werd vertrouwd; de manager ALB (projectleider) voor zijn inhoudelijk kennis, de manager CC die de (externe) risico’s bewaakte en uiteraard bij de externe communicatieve uitingen betrokken was en de hoofddirecteur als eindverantwoordelijke en ‘spreekbuis naar buiten’. Dat waren dan vooral de momenten waarin een niet beïnvloedbare tijdsdruk werd ervaren gekoppeld aan de snelheid waarin de actualiteit veranderde; hierop was namelijk moeilijk te anticiperen en daarom werd van de formele ANWB lijnorganisatie slechts ten dele gebruik gemaakt. Door deze aanpak had het horizontale overleg duidelijk de voorkeur boven de verticale directieven, was er dialoog mogelijk, werd er geluisterd naar elkaar en werd voornamelijk op basis van gezamenlijkheid/gemeenschappelijkheid gefunctioneerd; vertrouwen was de richtinggevende component.

Naast de specialisten binnen de ‘driehoek’ is er ook door de specialisten binnen het uitvoerend project een aantoonbare bijdrage geleverd aan het uiteindelijke succes. Het betrof dan vooral de specialisten vanuit de afdelingen ALB en CC die hun materiedeskundigheid etaleerden. Maar ook specialisten buiten ‘driehoek’ en project dwongen formeel hun bijdrage af (tweerichtingsverkeer). Een voorbeeld daarvan was een marketingspecialist die de ledenpeiling ook voor marketing- en communicatiedoelinden wilde gebruiken om zoveel mogelijk leden op te roepen aan de ledenpeiling mee te doen.

Het belang van specialisten (en het door hen getoonde leiderschap) wordt breed binnen deze casus gedragen. Beslissingen zijn genomen in de frontlinie en het gezag is komen te liggen bij mensen met de meeste ervaring, ongeacht hun ‘rang’. Het meest spraakmakende voorbeeld hiervan is de manager ALB die veel verantwoordelijkheid binnen het project heeft gekregen, dat ook heeft waargemaakt en hier ook breed invulling aan heeft gegeven; bijv. tijdens toelichtingen in de hoofddirectie, de Raad van Toezicht en de Bondsraad.

- **Mate van vertrouwen in de interpersoonlijke relaties bij dit omgaan met crises**

De noodzakelijke horizontale beweging in geval van onvoorspelbare crises, houdt een veranderende rol in van de leiders van overwegende focus op ‘strategie, structuren, regels en systemen’ naar meer aandacht op ‘doel, processen, mensen en vertrouwen’. De

---

achterliggende gedachte daarbij is dat mensen en organisatie er beide tegelijkertijd zijn en in voortdurende interactie staan. Ook in de horizontalere verhoudingen tussen de deelnemers en de leiding speelt vertrouwen een doorslaggevende rol. Vanuit het transformationeel leiderschap is het daarbij van belang dat de leider voorbeeldgedrag toont waarbij moraliteit, vertrouwen, integriteit en eerlijkheid van belang zijn (Kirkbride 2008). Ook vanuit het verbindend leiderschap is de creatie van vertrouwen van belang (Gobillot 2008). Vanuit het dienend leiderschap speelt in dit kader het bouwen aan een gemeenschap een belangrijke rol waarin het de kunst is een team samen te stellen waarin de verschillende kwaliteiten elkaar aanvullen en versterken (Greenleaf 1999).

Vertrouwen heeft binnen de voorbereiding en uitvoering van de ledenpeiling een belangrijke rol gespeeld. Om te beginnen was dit het vertrouwen tussen hoofddirectie en 'driehoek' (waarin de hoofddirecteur ook zitting had). Vanuit de driehoek zijn immers besluiten genomen aan de aan het traject gekoppelde externe tijdsdruk vanuit de Tweede Kamer. Op de tweede plaats was er vertrouwen binnen de driehoek zelf en als derde voorbeeld kan de noodzaak van vertrouwen tussen driehoek en uitvoerend project worden genoemd.

De driehoek was een vanuit het verleden ontstaan en zich bewezen niet formeel overleg dat voornamelijk functioneerde op basis van vertrouwen. Het was een samengesteld team waarin de verschillende kwaliteiten van de drie leden elkaar aanvulden en versterkten en elkaar op de eigen verantwoordelijkheden aanspraken. Als lid van deze driehoek luisterde de hoofddirecteur altijd naar adviezen van zijn directe collega's (managers ALB en CC) en week slechts bij zwaarwegende argumenten hij hiervan af.

De werkverhouding tussen ANWB en de Raad van Toezicht was in het traject van de ledenpeiling 'moeilijk' en er is vanuit het project aanvankelijk weinig steun vanuit dit orgaan gevoeld. De Raad van Toezicht wilde meer betrokken zijn in het proces waardoor vanuit het project aanvankelijk weinig vertrouwen werd ervaren.

- **Aard van besluitvorming**

Besluitvorming is van belang in crises in situaties die ertoe doen en waarin leiderschap is vereist. Ook kan het soms zo zijn dat er een noodzakelijke 'hiërarchische ingreep' is vereist om het proces doorgang te kunnen laten vinden. Binnen het transformationeel leiderschap worden leiders vaak hoog beoordeeld als het aankomt op moraliteit, vertrouwen, integriteit en eerlijkheid; idealized influence (Kirkbride 2008). Vanuit het verbindend leiderschap is het van belang dat in besluitvormingsprocessen het verleden uiterst relevant is maar dat besluitvorming fragiel is (Gobillot 2008). De kenmerken van dienend leiderschap op het vlak van besluitvorming zijn het belang van het nemen van verantwoordelijkheid en het tonen van overtuigingskracht (Greenleaf 1999).

In de casus ledenpeiling 'kilometerprijs' lopen diverse vormen van leiderschap op alle onderzochte niveaus door elkaar afhankelijk van de situatie. Formeel leiderschap is vooral gebruikt in situaties waarin een interne of een externe tijdsdruk (vanuit de politiek) werd ervaren en besluitvorming noodzakelijk was. Op dit soort momenten werd er van de leidinggevendenden ook een dergelijke stijl verwacht. Formeel leiderschap werd ook gebruikt omdat dit vanuit de structuur en regels werd voorgeschreven die bijv. door ANWB en de

---

Raad van Toezicht waren afgesproken. Tijdens de voorbereiding en uitvoering van de ledenpeiling binnen de ANWB is bijvoorbeeld formeel leiderschap getoond op momenten dat de hoofddirecteur besluiten moest nemen of verantwoording af moest leggen aan de Raad van Toezicht. Vanwege zijn rol was en is dat normaal (positiebepaald). Een ander voorbeeld was dat de hoofddirecteur op enig moment een snelle reactie moest geven op een verklaring van de verantwoordelijke minister waarin de ANWB als organisatie eigenlijk werd gedwongen een keuze te maken voor 'ja' of 'nee' betreffende het wetsvoorstel. Ook hier trad de hoofddirecteur vanuit zijn positie op. Zie in beide voorbeelden het vereiste voorbeeldgedrag van de hoofddirecteur (vanuit het transformationeel leiderschap) maar zeker ook het nemen van verantwoordelijkheid en in het laatste voorbeeld de overtuigingskracht in de externe communicatie. De hoofddirecteur was consequent naar voren geschoven als spreekbuis van de ANWB; dat was een expliciete en nadrukkelijk gemaakte keuze bij de start van het proces rond de ledenpeiling.

De ledenpeiling is als project opgepakt waarin de manager ALB zowel proces- als inhoudelijk verantwoordelijk was. Hij heeft het project naar zich toe getrokken om zoveel mogelijk garanties te krijgen op een goed resultaat. Hij heeft hierbij niet gewacht op de formele lijn; hij heeft binnen het project zeker zijn verantwoordelijkheid genomen op een breed vlak en belangrijke besluiten genomen.

Omdat het project onder tijdsdruk stond, vond de besluitvorming op twee niveaus plaats. De eerste vorm van tijdsdruk was gekoppeld aan de onbekendheid wanneer de ANWB met de peiling naar buiten zou treden en hoe dit traject zich verder zou ontwikkelen. Hier was er echter nog op te anticiperen en gaf ook de mogelijkheid om de formele organisatie (o.a. hoofddirectie) hierop aan te haken in het besluitvormingstraject. De tweede vorm van tijdsdruk had te maken met de snelheid waarin de actualiteit veranderde; hierop was moeilijk te anticiperen en daarom werd van de driehoek gebruik gemaakt. Binnen de driehoek werd de verantwoordelijkheid opgepakt en waren onderling de kenmerken vertrouwen, integriteit en eerlijkheid zeker aanwezig waarbij de formele besluiten uiteraard door de hoofddirecteur werden genomen.

Ook zijn er leidinggevendenden binnen de ANWB indirect bij het project betrokken geweest. Binnen de portefeuille L&M waren dat de portefeuillehouder (tevens lid hoofddirectie) en de directeur Vereniging. In de formele lijn waren zij de leidinggevendenden van manager ALB maar omdat de ledenpeiling projectmatig werd opgepakt en de driehoek vaak 'het stuur in handen had', was hun directe betrokkenheid gering. Beide leidinggevendenden hebben zich hierin 'geschikt' en hebben een faciliterende rol gehad in de richting van het project en de manager ALB. Ondanks de beperkte betrokkenheid hebben zij toch hun (faciliterende) verantwoordelijkheid genomen en vertrouwd op de capaciteiten van de manager ALB.

- **Aard en mate van anticipatie in het voorkomen of inperken van onverwachte situaties, c.q. crises**

Leiders moeten in crises om kunnen gaan met onvoorspelbare situaties die niet tevoren in protocollen en plannen kunnen worden beschreven, waarbij overigens hun handen 'gebonden' zijn door formele regelgeving, protocollen en toedeling van bevoegdheden.

---

Leiders moeten in chaotische en onvoorspelbare situaties de richting kunnen bepalen en afgewogen besluiten kunnen nemen. Vanuit het transformationeel leiderschap is het daarbij van belang dat de leider zijn volgelingen motiveert tot superieure prestaties, vooral door op meeslepende wijze een visie op de toekomst te geven; ‘inspirational motivation’ (Kirkbride, 2008). Vanuit het verbindend leiderschap speelt het kenmerk flexibiliteit in dat kader een belangrijk rol (Gobillot 2008). Vanuit het dienend leiderschap moet een leider kunnen conceptualiseren (verder kijken dan de bestaande kaders) en het vermogen hebben om te kunnen vooruitzien. Intuïtie speelt een rol hierbij (Greenleaf 1999).

Binnen de ANWB zijn voor situaties als een ledenpeiling eigenlijk geen protocollen afgesproken. Er zijn ook geen wettelijke bepalingen voor. Wel beschikt ANWB over visies (waaronder die op het gebied van auto en mobiliteit) die zijn afgeleid van artikel 3 uit de statuten. Omdat ANWB zich vaak in een politieke omgeving bevindt, maken ‘what if’ scenario’s’ standaard deel uit van het optreden naar buiten. Wat daarbij van belang is, is dat de ANWB (gezien haar 125 jarig bestaan) zoveel mogelijk consistentie in het beleid en dus voorspelbaarheid naar alle partijen wil uitstralen. ANWB beschikt ook over een soort ‘common understandings’. Daarin zitten aspecten als kwaliteit, controleerbaarheid, transparantie en grondigheid. Dat zijn zaken die de buitenwereld van een organisatie als de ANWB tenminste mag verwachten.

Ook is er binnen de ANWB beleid dat het zijn rol is om het publieke debat zo goed mogelijk te beïnvloeden. De te hanteren methode en aanpak zijn hierbij afhankelijk van het onderwerp. Hiermee heeft ANWB oog voor flexibiliteit in dergelijke situaties en moet daarbij verder kijken dan de bestaande kaders. Ook is het over het algemeen gebruikelijk dat ANWB geen keuzes wil maken maar onderbouwingen achter keuzes wil blootleggen om het publieke debat daarmee te kunnen beïnvloeden. Beheersmaatregelen ter voorkoming van reputatie en imagoschade, zijn beschikbaar. Deze zijn ook meegenomen in de aanpak van het project ledenpeiling.

Doordat het moment van besluitvorming over het wetsvoorstel ‘kilometerprijs’ onduidelijk was en de ANWB toch tot een ledenpeiling had besloten, werd er van de medewerkers binnen de ‘driehoek’ maar ook van de specialistische leden in het project naast het vereiste doorzettingsvermogen ook een enorm improvisatievermogen geëist. Deze kracht om te kunnen anticiperen heeft geleid tot superieure prestaties (onder hoge tijdsdruk) en was een van de redenen van het uiteindelijke succes van de ledenpeiling. En dit tegen de achtergrond dat er binnen de ANWB voor dergelijke situaties geen specifieke protocollen gelden. De hoofddirecteur geeft bijvoorbeeld aan het improvisatietalent van het ANWB personeel te hebben aangesproken gedurende het gehele traject. Hier is/wordt binnen de ANWB niet op geoefend of getraind.

Binnen het uitvoerend project is men ‘al doende’ aan de slag gegaan (met weinig structuur en regels). Er werd gehandeld naar bevinding van zaken waardoor de flexibiliteit groot was.



---

## 5 Slotbeschouwing

### 5.1 Vooronderstelling

Zowel moment als momentum van crises zijn lastig te voorspellen. Zwaailichtorganisaties bereiden zich op crises voor op basis van protocollen en daarvan afgeleide plannen. Deze plannen zijn vaak gebouwd op ervaringen en gebeurtenissen uit het verleden en bieden zeker een solide structuur om te trainen en te oefenen. Maar omdat een daadwerkelijke crisissituatie vaak daarvan afwijkt, legt dit een druk op leidinggevendenden die in deze 'multi actor' situatie moeten kunnen opereren en schakelen tussen verschillende leiderschapstijlen. Er zijn zelfs leiders die op voorhand het protocol negeren omdat zij weten dat het niet werkt. Diezelfde leiders verwachten van hun materiedeskundigen die in diezelfde onvoorspelbare wereld opereren een grote mate van aanpassingsvermogen, flexibiliteit en improvisatievermogen. De kernvraag die hierbij opkomt is of, en op welke wijze het onverwachte en onvoorspelbare succesvol 'gemanaged' kan worden en welke leiderschapstijlen hierbij productief zijn. Het gaat hierbij om het anticiperende vermogen om onverwachte gebeurtenissen te voorkomen en het indammende vermogen dat zich richt op het beperken van ongewenste uitkomsten nadat een onverwachte gebeurtenis toch heeft plaatsgevonden.

Aan de hand van literatuurstudie heb ik geconcludeerd dat een drietal leiderschapstijlen - transformationeel, verbindend en dienend - in combinatie een belangrijke bijdrage kan leveren aan het succesvol omgaan met crises; mijn vooronderstelling.

Bij de transformationele stijl toont de leider zorg voor ondergeschikten, behandelt hen als individuen, kent hen goed en luistert zowel naar hun zorgen als naar hun ideeën. Ook stimuleert hij zijn ondergeschikten door hen via vragen en problemen aan het denken te zetten om zo hun eigen vaardigheden te kunnen ontwikkelen. Hij motiveert ook volgelingen tot superieure prestaties, vooral door op meeslepende wijze een visie op de toekomst te geven. Hij is bovendien integer, eerlijk en moreel hoogstaand. Hij wekt daardoor vertrouwen. Tenslotte raakt transformationeel leiderschap de voorbeeldrol, vooral op basis van persoonlijke kenmerken of charisma.

In het verbindend leiderschap prevaleert de horizontale, gemeenschappelijke en gezamenlijke aanpak boven de verticale directieven en heeft een dialoog de voorkeur boven de discussie. In deze leiderschapstijl vormt tweerichtingsverkeer de basis en vindt interactie plaats op basis van vertrouwen.

Binnen het dienend leiderschap is de kunst om te luisteren van belang en wordt van de leider een groot inlevingsvermogen verwacht. Een dienend leider is ook een bouwer. Hij streeft naar saamhorigheid en een gevoel van betrokkenheid en verantwoordelijkheid bij elkaar en bij de organisatie. Hij neemt verantwoordelijkheid op beslissende momenten. Hij geeft richting; hij brengt mensen in beweging. Hij kan conceptualiseren en vooruitzien waarbij intuïtie een belangrijke rol speelt.

Om te achterhalen of er in de werkelijkheid wordt gehandeld in lijn met deze vooronderstelling heb ik in drie casussen onderzocht, t.w.:



- 
- een nationale vliegtuigramp met in drie multidisciplinaire teams een verbondenheid binnen de VRK tussen brandweer, politie/Kon. Marechaussee, GHOR en gemeente Haarlemmermeer
  - een internationale ‘driedimensionale’ militaire operatie met daarin organieke en samengestelde eenheden van de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken en enkele andere internationale eenheden
  - een door de ANWB georganiseerde en gefaciliteerde ledenpeiling onder o.a. de vier miljoen leden met als doel de besluitvorming over het wetsvoorstel ‘Kilometerprijs’ door de Tweede Kamer te kunnen beïnvloeden

Hierbij heb ik vier kernvariabelen voor mijn analyse gehanteerd:

- (1) (de mate van) horizontaliteit in het managen van de ‘crisis’,
- (2) (de mate van) vertrouwen in de interpersoonlijke relaties bij dit omgaan met crises,
- (3) (de aard van) besluitvorming en
- (4) (de aard en mate van) anticipatie in het voorkomen of inperken van onverwachte situaties, c.q. crises.

Op basis van deze analyse moet ik concluderen dat mijn vooronderstelling maar ten dele wordt bevestigd. De drie casussen verschillen aanzienlijk wat betreft het hanteren van de combinatie van transformationeel, verbindend en dienend leiding geven in crisissituaties.

## **5.2 Conclusies**

### **5.2.1 Casussen**

De vorige paragraaf eindigt niet voor niets met ‘in crisissituaties’. Zijn er daadwerkelijk vormen van leiderschap te vinden die (in gezamenlijkheid) een bijdrage leveren aan het succesvol omgaan met crises? Hoe komt het dan dat mijn vooronderstelling in de drie casussen in meer of mindere mate is weerlegd? In het navolgende geef ik dat per casus aan op basis van de vier eerder genoemde kernvariabelen.

#### **Poldercrash**

Uit de analyse is gebleken dat de mate van horizontaliteit binnen alle drie de multidisciplinaire teams op verschillende wijzen is ingevuld. Op plaats incident (waar de directe actie is) is de inbreng van materiedeskundigen het grootst geweest. Daar lieten de specialisten van de hulpverleningsdiensten zich het minst sturen en werd er voornamelijk vanuit de eigen professionaliteit gehandeld; leiderschap is hier door de materiedeskundigen getoond en (h)erkend door de leidinggevendenden. De leiderschapstijl van de CoPI leider was daarbij vooral faciliterend. Binnen OT en BT prevaleerde zeker de eerste uren het positiegebonden leiderschap en het daaraan gekoppelde besluitvormingsproces (van resp. de operationeel leider en de interim voorzitter). Hun specialistische teamleden uit de hulpdiensten en gemeente schikten zich daarnaar.

De mate van vertrouwen was binnen de drie multidisciplinaire teams zeker aanwezig edoch verschillend. Op plaats incident was er primair vertrouwen in bepaalde kennis en expertise van de diverse specialisten (‘confidence’) en secundair het morele vertrouwen

---

in de mens ('trust'). Op de niveaus OT en BT was er primair vertrouwen in de mens (een bepaalde politie officier, leidinggevende GHOR, etc.) en secundair in de kennis en expertise. In het onderzoek is dat ook bevestigd: door diverse respondenten is het belang van 'kennen en gekend worden' aangegeven. In de voorbereiding op crises binnen de regio Kennemerland is het (multidisciplinaire) vertrouwen vooral opgebouwd tijdens trainingen/oefeningen. Vertrouwen is m.a.w. de 'output' van trainen en oefenen. Het vertrouwen in de specialistische kennis van de individuele hulpdiensten en de deelnemers van de gemeente is vooral in de monodisciplinaire 'zuilen' opgebouwd.

Over de aard en mate van anticipatie in het voorkomen of inperken van onverwachte situaties c.q. crises kan het volgende worden geconcludeerd: crisisplannen vormen de basis voor de voorbereiding op crises (trainingen en oefeningen) en bij de inzet van mensen en middelen tijdens crises. Echter, omdat de ervaring van de multi- en monodisciplinaire leiders heeft geleerd dat de werkelijkheid altijd afwijkt van het beschreven scenario, is tijdens de uitvoering van de plannen tijdens de Poldercrash ook in meerdere gevallen -en zelfs op voorhand- van de protocollen afgeweken. Ondanks het feit dat de VRK aan de wettelijke eis voldoet (beschikken over een crisisplan), is de bruikbaarheid van de inhoud van crisisplannen op zijn minst discutabel te noemen. Dat is ook meerdere malen tijdens het onderzoek (door de gebruikers ervan) bevestigd. De plannen spelen onvoldoende in op onverwachte situaties en bieden onvoldoende basis voor het trainen van veerkracht (improvisatievermogen, aanpassingsvermogen en flexibiliteit) terwijl dit in een daadwerkelijke crisis wel wordt verwacht.

### **Operatie Tura Ghar**

De mate van horizontaliteit is binnen de operatie Tura Ghar door zowel de militaire specialisten als door de specialisten uit het 'civil team' aangetoond. Van horizontaliteit was er ook sprake op die momenten dat er specialistische kennis noodzakelijk was of werd aangedragen voordat formele besluitvorming door commandanten kon plaatsvinden.

Ten aanzien de mate van het vertrouwen kan worden opgemerkt dat wederzijds vertrouwen naast wederzijds begrip en zelfstandig handelen centraal staat binnen het principe van de opdrachtgerichte commandovoering. In de operatie Tura Ghar is dit principe ook toegepast. De commandanten hebben op hun eigen niveau slechts aangegeven wat de opdracht was (doel en oogmerk) maar niet hoe die moest worden uitgevoerd (methode)<sup>14</sup>. Vertrouwen heeft niet alleen een rol gespeeld in de individuele specialismen van de stafleden maar ook in het collectief van de staf omdat mede op basis van hun adviezen snel geanticipeerd kon worden op onverwachte situaties binnen de operatie. Een derde typering van vertrouwen in interpersoonlijke relaties was in die gevallen dat er door commandanten van het veiligheidsprotocol werd afgeweken omwille van een operationele situatie die dat vereiste. Omdat vooraf of achteraf uitleg werd

---

<sup>14</sup> Zie hier de analogie tussen de opdrachtgerichte commandovoering en het werk van Stafford Beer (uitgebreid behandeld door Wierdsma in zijn boek over co-creatie – hoofdstuk 5). In deze visie gaat het er ook om hoe beleidsrichtlijnen er uit moeten zien, die voldoende ruimte geven om in de uitvoering de gelegenheid van denken, zingeving en anticiperen op gewijzigde omstandigheden mogelijk te maken.

---

gegeven waarom voor een afwijkende optie was gekozen, bleef er vertrouwen bestaan in het leiderschap van de commandanten.

Over de aard van besluitvorming binnen de operatie Tura Ghar is uit het onderzoek gebleken dat in de meeste gevallen formeel/positiebepaald leiderschap is gebruikt in situaties waar er ook daadwerkelijk besluitvorming van commandanten noodzakelijk was maar ook werd verwacht. Het ging immers om leven of dood. Commandanten kunnen in het gevecht niet vluchten voor hun verantwoordelijkheid en moeten over de genomen besluiten (vooraf of achteraf) verantwoording af kunnen leggen. In sommige gevallen kwam de formele leiderschapstijl voort uit de structuur en de daarbij geldende regels; bijvoorbeeld in de vorm van verantwoording afleggen in de hiërarchische bevelslijn (ISAF/CDS). Ten aanzien van de stijlen van leiderschap en de daaraan gerelateerde besluitvorming onderstreept de commandant TFU dat de praktijk in militaire operaties heeft uitgewezen dat op momenten van spanning, onzekerheid, risico's, dreiging en al dan niet levensbedreigende omstandigheden leiderschap wordt verwacht. Dat houdt echter niet in dat specialisten geen essentiële bijdrage kunnen leveren in de voorbereiding op of de uitvoering van een militaire (of in dit geval 3D) operatie ("een goed advies telt").

Over de aard en mate van anticipatie kan geconcludeerd worden dat scenario's een bijdrage hebben geleverd aan het voorkomen van onverwachte situaties in de operatie Tura Ghar. Op alle niveaus zijn scenario's doordacht om tijdens de operatie in staat te zijn te anticiperen of tijdig te reageren bij wijzigende omstandigheden. Tijdens Tura Ghar is echter ook (binnen de BG) in sommige gevallen van het protocol afgeweken gedurende de operatie. Indien hiertoe besloten werd, geschiedde dat alleen indien er goede afwegingen waren gemaakt. In een dergelijk geval werd er altijd naar gestreefd om vooraf of achteraf aan de uitvoerenden uitleg te geven waarom voor een afwijkende optie werd gekozen. Ook is er in enkele gevallen op voorhand van het protocol afgeweken omdat dit de tactiek van de commandant ten goede kwam. Ook is binnen deze operatie het belang van 'situational awareness' groot geweest om hiermee na een start van de operatie voortdurend te toetsen of het gekozen plan nog voldeed, om ter plaatse te willen voelen wat er gebeurt en om voortdurend de operatie goed te kunnen begrijpen. Enerzijds om tijdig te kunnen bijsturen maar anderzijds ook om goed op de hoogte te zijn van specifieke zaken die op het niveau van de ondercommandanten spelen en die wellicht een rol van betekenis kunnen spelen in het eigen proces van commandovoering en besluitvorming.

### **Ledenpeiling 'kilometerprijs'**

Uit het onderzoek is gebleken dat de mate van horizontaliteit zowel tijdens de voorbereiding als de uitvoering van de ledenpeiling binnen de 'driehoek' en het uitvoerende project prominent aanwezig was. Iedere specialist werd op zijn kennis en kunde vertrouwd. Dat was dan vooral op de momenten waarin een niet beïnvloedbare tijdsdruk werd ervaren, gekoppeld aan de snelheid waarin de actualiteit veranderde. Hierop was namelijk moeilijk te anticiperen. Daarom werd van de formele ANWB lijnorganisatie slechts ten dele gebruik gemaakt. Niet alleen door de specialisten binnen de 'driehoek', maar ook door de specialisten binnen het uitvoerende project is een

---

aantoonbare bijdrage geleverd aan het uiteindelijke succes. Het betrof dan vooral de specialisten vanuit de afdelingen ALB en CC die hun materiedeskundigheid etaleerden.

De mate van vertrouwen was bepalend tussen hoofddirectie en 'driehoek' (waarin de hoofddirecteur ook zitting had). Vanuit de driehoek zijn immers besluiten genomen, gekoppeld aan de aan het traject gekoppelde externe tijdsdruk vanuit de Tweede Kamer. Verder was vertrouwen bepalend binnen de driehoek en tussen driehoek en uitvoerend project. Ten slotte was er het algemene vertrouwen dat de hoofddirecteur had in het improvisatievermogen van zijn personeel. Ook is er sprake van vertrouwen geweest tussen enerzijds de manager ALB en anderzijds de portefeuillehouder L&M en de directeur Vereniging (zijn direct leidinggevend). De werkverhouding tussen ANWB en de Raad van Toezicht was in het traject van de ledenpeiling "moeilijk" en er is vanuit het project weinig steun vanuit dit orgaan gevoeld. De Raad van Toezicht wilde meer betrokken zijn in het proces waardoor vanuit het project aanvankelijk weinig vertrouwen werd ervaren.

Over de aard van besluitvorming binnen de voorbereiding en uitvoering van de ledenpeiling is uit het onderzoek gebleken dat dit was gekoppeld aan de interne of externe tijdsdruk die (vanuit de politiek) werd ervaren. Op de momenten dat de externe tijdsdruk hoog was, vond, zoals eerder beschreven, de besluitvorming voornamelijk binnen de driehoek plaats waarbij wel (door o.a. de hoofddirecteur) de hoofddirectie op de hoogte werd gehouden. De ledenpeiling is als project opgepakt waarin de manager ALB zowel proces- als inhoudelijk verantwoordelijk was. Hij heeft het project naar zich toe getrokken om zoveel mogelijk garanties te krijgen op een goed resultaat. Hij heeft hierbij niet gewacht op de formele lijn; hij heeft binnen het project zeker zijn verantwoordelijkheid genomen op een breed vlak en belangrijke besluiten genomen (daarin 'afgedekt' door de 'driehoek').

Over de aard en mate van anticipatie in het voorkomen of inperken van onverwachte situaties kan in beginsel worden geconcludeerd dat binnen de ANWB voor situaties als een ledenpeiling eigenlijk geen protocollen zijn afgesproken. Er zijn ook geen wettelijke bepalingen op basis waarvan dit noodzakelijk is. Wel beschikt ANWB over visies waaronder die op het gebied van auto en mobiliteit die zijn afgeleid van artikel 3 uit de statuten. Omdat ANWB zich vaak in een politieke omgeving bevindt, maken 'what if' scenario's' standaard deel uit van het optreden naar buiten. Ook is er binnen de ANWB beleid, gericht op het zo goed mogelijk beïnvloeden van het publieke debat. De te hanteren methoden en aanpak zijn afhankelijk van het onderwerp (flexibiliteit).

Samenvattend scoren de drie casussen als volgt op de vier kernvariabelen zoals weergegeven in schema 5.1.

	Horizontaliteit	Vertrouwen	Besluitvorming	Anticipatie
Poldercrash	+	+	+	+/-
Tura Ghar	+	++	+	+
Ledenpeiling	++	+/-	+	+/-

*Schema 5.1 Samenvatting*

---

Op voorhand zou men wellicht hebben verwacht dat de ANWB casus het beste zou scoren op de vier kernvariabelen, omdat er binnen de ANWB en de Raad van Toezicht de minste ‘constraining conditions’ zijn. Dit blijkt niet het geval te zijn. Het vertrouwen binnen het project dat de ledenpeiling voorbereidt en uitvoert (de eerder genoemde driehoek en het uitvoerend project) is groot maar tussen ANWB en de Raad van Toezicht is het vertrouwen aanvankelijk broos. In de omgang met onverwachte situaties wordt er voornamelijk gesteund op het improvisatievermogen van individuen zonder dit specifiek voor dit soort situaties (waarin hoge tijdsdruk en risico op gezichtsverlies) te trainen/oefenen.

Binnen de Poldercrash wordt er door het personeel van de hulpdiensten en de leidinggevendenden van de diverse teams zeker geanticipeerd op zich wijzigende situaties. Dat moet ook wel daar het gestelde in crisisplannen vaak niet voldoet. Deze plannen zijn immers opgesteld op basis van ervaringen uit het verleden. Bovendien wordt in de crisisplannen onvoldoende aandacht besteed aan het anticiperen op (zich) wijzigende situaties. In het oefenen en trainen van de crisisscenario’s uit de plannen, ontbreekt het echter ook aan aandacht voor ‘veerkracht’. Scenariodenken maakt wel deel uit van de planvorming maar in veel mindere mate van de uitvoering. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de te verwachten crisis in hoedanigheid en omvang onvoorspelbaar is (diverse scenario’s kunnen plaatsvinden zoals bijv. een vliegtuigcrash of een kaping). Van horizontaliteit was vooral sprake op plaats incident en zeker in de eerste uren na de crash in beduidend mindere mate in OT en BT.

Binnen de operatie Tura Ghar vormde de opdrachtgerichte commandovoering de basis voor de voorbereiding en uitvoering van de operatie. Wederzijds vertrouwen en zelfstandig handelen zijn doorslaggevend en noodzakelijk hiervoor. Scenariodenken maakt deel uit van de voorbereiding en uitvoering van de operatie. Omvang en hoedanigheid van de operatie zijn echter grotendeels bekend, uitgebreid verkend en voorgeoefend. Dat maakt het anticiperen eenvoudiger. In die situaties die toch afwijken of zich onverwacht voordoen, treden commandanten sturend op (gevechtsleiding).

### 5.2.2 *Verschillen en overeenkomsten*

In de vorige paragraaf is aangetoond dat mijn vooronderstelling slechts ten dele wordt bevestigd. Is er nu in de gebruikte casuïstiek überhaupt sprake van vormen van leiderschap? In alle drie de casussen waren er afgesproken patronen, maar ging het in de praktijk eigenlijk niet alleen nog maar over de ordening van het werk en het nemen van verantwoordelijkheid van de leidinggevendenden?

De vraag of er in de crisisbestrijding in de Poldercrash echt sprake was van positiebepaald leiderschap (vooral op de niveaus OT en BT) of dat de leiders van deze teams eenvoudigweg hun verantwoordelijkheid namen, kan verschillend worden beantwoord. In de (wettelijk vereiste) crisisbestrijdingsplannen staat expliciet beschreven wat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn van de leiders van OT en BT. Deze zijn in de crisisbestrijding ook door hen geoperationaliseerd, hetgeen ook in het evaluatierapport door de Inspectie OOV na de crash is bevestigd. Binnen OT en BT

---

prevaleerde zeker de eerste uren het positiegebonden leiderschap en het daaraan gekoppelde besluitvormingsproces (van resp. de operationeel leider en de interim voorzitter). Hun teamleden schikten zich daarnaar. Het leiderschap van de operationeel leider (OT) en interim voorzitter BT is echter niet geïndividualiseerd te noemen. Het is meer een ordenende verantwoordelijkheid voor het takenpakket van OT resp. BT. In die zin is er meer sprake van gemeenschappelijk leiderschap, hetgeen dit vooral een organisatiekundig vraagstuk maakt. Ook is het zo dat leidinggevend in het algemeen gesproken hun verantwoordelijkheid namen in die gevallen dat dit noodzakelijk was; zeker in die gevallen dat plannen niet voorzagen in oplossingen en uiteraard in onverwachte situaties. Op plaats incident was er een duidelijk verschil te zien; daar moest de CoPI leider terugvallen op het leiderschap van leidinggevend van de individuele hulpdiensten maar zeker ook van specialisten (van de hulpdiensten). Hier was sprake van gedistribueerd leiderschap.

Binnen de operatie Tura Ghar speelde het militair commandovoeringsproces (met de betrokkenheid van de staf met daarin de specialistische kennis) een voorwaardenscheppende rol. In dit proces wordt nadat een plan is gemaakt (op basis van een uitgebreide inlichtingenvergaring), dit plan via een bevelsuitgifte gecommuniceerd waarin met name de commandant zijn oogmerk en zijn wil overdraagt. De eerder genoemde opdrachtgerichte commandovoering speelt een belangrijke rol hierbij waardoor lagere commandanten die daar (qua plaats en tijd) het beste zicht op hebben, besluiten nemen. Om commandanten gedurende de operatie afgewogen beslissingen te laten nemen, zijn zij in de meeste gevallen door specialisten geadviseerd ('mensen die macht kunnen uitoefenen op de uitvoering'). Dat neemt niet weg dat het uiteindelijke besluit voor iedere commandant een individueel genomen besluit was.

Binnen de ANWB was er binnen de driehoek zeker sprake van een algemene (gedistribueerde of collaboratieve) verantwoordelijkheid als het ging om de onder hoge tijdsdruk te nemen besluiten. Verder zijn er ook besluiten genomen door manager ALB maar ook de hoofddirecteur vanuit hun rol resp. positie.

Uit het onderzoek is gebleken dat de vergelijkbaarheid tussen de casussen beperkt is. Zo was binnen de crisisbestrijding na de Poldercrash de focus van de drie onderzochte niveaus (CoPI, OT en BT) divers. Op plaats incident (brongebied) werd het spreekwoordelijke gevecht om leven en dood gevoerd voor de slachtoffers van de crash; de veiligheid van het personeel van de hulpdiensten werd daarbij uiteraard ook bewaakt. De verantwoordelijkheid van het OT lag tijdens de crisisbestrijding op operationele zaken binnen het effectgebied (directe omgeving van het brongebied). Vanuit het BT is de bestuurlijke rol ingevuld waarbij het zwaartepunt heeft gelegen in het op orde krijgen van de uiteindelijke passagierslijst en het organiseren van de nazorgfase.

Bij militaire operaties gaat het 'ultimo' ook om leven en dood, zo ook tijdens Tura Ghar hoewel deze operatie een hoog 3D karakter had. Ondanks alle voorbereidingen was de operatie natuurlijk niet te voorspellen. De geldende protocollen waren er in ieder geval op gericht om verliezen onder het eigen personeel tot een absoluut minimum te beperken waarbij voorzichtigheid zowel tijdens de operatie 'in het veld' maar ook op de (relatief) veilige 'compounds' was geboden. De uitvoering van de operatie geschiedde onder de verantwoordelijkheid van de commandant BG; de verantwoordelijkheid voor de operatie en de koppeling hiervan met de strategische (3D) doelen voor de Baluchi Vallei lag bij commandant TFU.

---

De focus van de ANWB bij de ledenpeiling lag bij het adequaat kunnen beïnvloeden van het wetsvoorstel ‘kilometerprijs’ door een te houden ledenpeiling. Een totaal andere situatie dan in de casussen Poldercrash en Tura Ghar maar wel met een hoog afbreukrisico voor de ANWB tegen de achtergrond van een door ‘de politiek’ opgelegde tijdsdruk.

Ook was de wijze van beleving van vertrouwen binnen de drie casussen verschillend. Vertrouwen heeft, zoals eerder aangegeven, een essentiële rol gespeeld binnen alle drie de onderzochte niveaus binnen de Poldercrash. Vertrouwen is echter voornamelijk ‘output’ van de diverse trainingen en oefeningen die periodiek plaatsvinden in zowel een multidisciplinaire als monodisciplinaire ‘setting’.

Trainen en oefenen vormde ook een belangrijk fundament voor de 3D operatie Tura Ghar. Het noodzakelijke vertrouwen was echter niet primair het resultaat hiervan, maar vormt de basis van opdrachtgerichte commandovoering. Immers indien het vertrouwen ontbreekt, kunnen lagere commandanten niet zelfstandig beslissingen nemen op basis van ruim gestelde opdrachten en randvoorwaarden die zij van hun naast hogere commandant hebben gekregen.

Binnen de ANWB ledenpeiling was vertrouwen de basis om onder tijdsdruk de driehoek en het uitvoerende project in staat te stellen de noodzakelijke handelingen te verrichten om de ledenpeiling in goede banen te leiden en adequaat en slagvaardig op onverwachte situaties te kunnen reageren.

Het belang van protocollen was (zover deze in de drie onderzochte casussen aanwezig waren) ook verschillend. In het adequaat om kunnen gaan met crises, zijn binnen de veiligheidsregio’s de wettelijk vereiste crisisbestrijdingsplannen van belang. Deze plannen beschrijven scenario’s die op basis van risico analyses en ervaringen vanuit het verleden zijn opgesteld. In het onderzoek is echter aangetoond dat vele respondenten uit de Poldercrash casus er in de praktijk vanuit gaan dat deze plannen nooit volledig kunnen voldoen. Zij passen daar (op voorhand) hun activiteiten op aan. De veiligheidsregio voldoet aan de eis om de plannen periodiek te actualiseren. Ook dat geschiedt echter voornamelijk op basis van ervaringen in het verleden. Het scenario in het crisisbestrijdingsplan ‘schrijft voor’ dat bij een vliegtuigcrash direct brand ontstaat, er chaotische taferelen op plaats incident maar zeker ook in CoPI, OT en BT kunnen ontstaan en het persoonlijk leed groot kan zijn. Dit was in de Poldercrash in veel mindere mate het geval. De crisisbestrijding geschiedde -volgens de betrokken respondenten- in een rustige en gecontroleerde sfeer. Het gaat hierbij te ver om te stellen dat het voor enkele leidinggevendenden eigenlijk een ‘teleurstelling’ was dat het ‘geen echte ramp’ was. Binnen de operatie Tura Ghar werkte men ook met voorgeschreven protocollen, regels (o.a. ‘rules of engagement’) en plannen (uit beveluitgiftes). Door de commandant TFU werd er echter op aangedrongen om op alle niveaus over scenario’s te beschikken om tijdens de operatie in staat te zijn te anticiperen of tijdig te reageren bij wijzigende omstandigheden. Bovendien werd door commandanten het principe van ‘situational awareness’ gebruikt om voortdurend op de hoogte te zijn van de situatie, de (‘mindset’ van de) uitvoerende sleutelfunctionarissen en het effect van een bepaalde situatie op het eigen plannings- en besluitvormingsproces. Ook zijn er voorbeelden dat er van (veiligheids)protocollen is afgeweken omdat er hiervoor een operationele noodzaak was. Over de keuze van de afwijkende opties werd dan wel vooraf of achteraf in de richting

---

van de deelnemers verantwoording afgelegd. Hierdoor bleef er vertrouwen in de commandanten.

Binnen de ANWB zijn voor situaties als de ledenpeiling geen protocollen beschikbaar, maar hier is ook geen wettelijke grondslag voor. Wel wil de ANWB zo goed mogelijk voor het belang van haar leden opkomen en in dergelijke gevallen als de ledenpeiling de besluitvorming van de Tweede Kamer zo breed mogelijk beïnvloeden zonder daarbij zelf stelling te nemen. De te hanteren methoden en aanpak zijn in dit soort situaties afhankelijk van het onderwerp (flexibiliteit). Dat houdt in dat er een groot beroep wordt gedaan op het improvisatievermogen van de ANWB medewerkers zonder daar specifiek op te trainen/oefenen. Dat zal altijd spannend zijn, omdat de ANWB zich vaak in een politieke arena bevindt waar het afbreukrisico 'op de loer ligt'.





---

## Bronvermeldingen en literatuurlijst

1. Aardema H. (2004), *Verbindend leiderschap*, Amsterdam: Elsevier overheid.
2. Appadurai, A. (1990), Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy in M. Featherstone (ed) *Global Culture, Nationalism, Globalization and Modernity*, London: Sage, pp. 295-310.
3. Avolio, B.J., Walumbwa, F.O & Weber, T.J., (2009), "Leadership: Current Theories, Research and Future Directions", *Annual Review of Psychology*, 2009.60: 421-449.
4. Bakhtin, M.N. (1981), *The Dialogic Imagination: Four Essays*. Trans. C. Emerson and M. Holquist. Ed. M. Holquist, Austin: University of Texas Press
5. Bass B.M. (1985), *Leadership and performance beyond expectations*, New York: Free Press.
6. Bekman, A. (2006), Methodologie van de evidentie. *M&O Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 3-4 pg. 34-52.
7. Bevelhebber der Landstrijdkrachten (1996), *Landmacht Doctrine Publicatie -1*, Den Haag: Koninklijke Landmacht.
8. Binsbergen, W.M.J. van (1999), '*Culturen bestaan niet*'. Het onderzoek van interculturaliteit als een openbreken van vanzelfsprekendheden, Rotterdam: Erasmus Universiteit, Faculteit der Wijsbegeerte, Rotterdamse filosofische studies
9. Boonstra, J. (2000), *Lopen over water: over de dynamiek van organiseren, vernieuwen en leren*, Amsterdam: Vossiuspers.
10. Boonstra J. en De Caluwé L. (2006), *Interveniëren en veranderen*, Deventer: Kluwer.
11. Cameron, K. & Quinn, R. (2006), *Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework*, San Francisco: Josey-Bass.
12. Castells M. (1997), *The Power of Identity*, Oxford: Blackwell.
13. Castells M. (2000), *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture* (second edition), Oxford: Blackwell.
14. Foucault, M. (1975). *Surveiller et punir: naissance de la prison*, Paris: Gallimard (Discipline and Punish: The birth of the Prison. Translated by Alan Sheridan (1977), New York: Pantheon Books).

- 
15. Friedman T.L. (1995), *Cultural Identity and Global Process*, London: Sage.
  16. Giddens, A. (1984), *The Constitution of Society*, Cambridge: Polity Press.
  17. Giddens, A., (1990), *The consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press.
  18. Gobillot, E. (2008), *The connected leader*, London: Kogan Page Limited.
  19. Greenleaf R.K. (1999), *De dienaar als leider*, Schoonhoven: Academic Service.  
(original: *The Servant as Leader*, 1970).
  20. Grint, K. (2011). A History of Leadership. In: *Sage Handbook of Leadership*. (Eds. Bryman, A., Collinson, D., Grint, K., Jackson, B. and Uhl-Bien, M. and Mary Uhl-Bien). Sage Handbook of leadership, London: Sage, pp. 3-14.
  21. Hall, S. (1991) 'The Local and the Global: Globalization and Ethnicity', in A. D. King (ed) *Culture, Globalization and the World-system: Contemporary Conditions for the Representation of Identity*, London: MacMillan Press, pp. 19-39.
  22. Hannerz, U. (1992), *Cultural Complexity. Studies in the Social Organization of meaning*, New York: Columbia University Press.
  23. Heifetz R.A. (1994), *Leadership Without Easy Answers*, Cambridge Massachusetts; London, England: The Belknap Press of Harvard University Press.
  24. Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2009), *Rapport Poldercrash 25 februari 2009*, Den Haag.
  25. Kirkbride, P. (2006). Developing transformational leaders: the full range leadership model in action. *Industrial and Commercial Training*, 38 (1). 23-32.
  26. Latour B. and Woolgar S. (1986), *Laboratory Life: The Construction of Scientific Facts*, Princeton, NJ: Princeton University Press
  27. Lichtenstein, B.B., Uhl-Bien, M & Marion, R., Seers, A., Orton, J.D. & Schreiber, C. (2007). "Complexity Leadership Theory: An Interactive Perspective on leading in Complex Adaptive Systems", in: J.K. Hazy, J.A. Goldstein & B.B. Lichtenstein (eds.), *Complex Systems Leadership Theory: New Perspectives from Complexity Science and Organizational Effectiveness*, Mansfield, MA: ISCE Publications.
  28. Oetting D.W. (1973), *Auftragstaktik. Geschichte und Gegenwart einer Führungskonzeption*, Frankfurt am Main: Report-Verl.
  29. Onderzoeksraad voor Veiligheid (2010), *Neergestort tijdens nadering, Boeing 737-800, nabij Amsterdam Schiphol Airport*, Den Haag.

- 
30. Polanyi M. (1969), *Knowing and Being*, Chicago: University of Chicago Press.
  31. Quinn, R., Faerman, S., Thompson, M. & McGrath, M. (2003), *Becoming a Master Manager. A Competency Framework*, Hoboken (New Jersey): John Wiley.
  32. Ritchie, J. and Lewis. J. (eds.) (2003) *Qualitative Research Practice: A Guide for Social. Science Students and Researchers*. London: Sage Publications.
  33. Rittel H.W.J. & Webber M.M. (1973), *Dilemmas in a general theory of planning, Policy sciences 4*, Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company
  34. Robertson, R.(1995), Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity . in: M. Featherstone, S. Lash and R. Robertson (eds): *Global Modernities*, London: Sage, pp. 25-44..
  35. Ruijter, A. de (2000), *De multiculturele arena*, Katholieke Universiteit Brabant.
  36. Ruijter A, de (2011), *Politieleiderschap. Gewoon bijzonder of bijzonder gewoon?* Politie academie, Apeldoorn.
  37. Sackmann, S.A. (1991), *Cultural Knowledge in Organizations: Exploring the Collective Mind*. Newbury Park, Ca.: Sage zoals geciteerd door Verweij WF (2011) *Ordebewakers en ordeverstoorders*, Delft: Uitgeverij Eburon
  38. Scharmer C.O. (2010), *Theorie U. Leiding vanuit de toekomst die zich aandient. Open geest, open hart, open wil*, Zeist: Christofoor. Oorspronkelijke titel: Theory U. Leading from the Future as It Emerges, San Francisco: Berret-Koehler Publishers 2009. Vertaling: Brongers, G. en Emmerich, M.
  39. Schnabel P. (2000), *CPB/SCP Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
  40. Sonnaville, H.K.J.M. de (2005), *Retorische aspecten van professionaliseren*, Proefschrift, Vrije Universiteit Amsterdam.
  41. Stake, R. (2000). Case studies. In N. Denzin & E. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (2nd ed., pp. 435-454), Thousand Oaks, CA: Sage.
  42. Teisman, G.R. (2005). *Publiek management op de grens van orde en chaos. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
  43. Vugt M. van en Ahuja A (2011), *De natuurlijke leider. Waarom sommige mensen leiden en anderen volgen. Lessen uit 2,5 miljoen jaar leiderschap*, Utrecht: A.W. Bruna Uitgevers B.V.
  44. Weick K.E., (1995), *Sensemaking in Organisations*, California: SAGE.

- 
45. Weick K.E. & Sutcliff K.M. (2011), *Management van het onverwachte*, Rotterdam: BBNC uitgevers. Oorspronkelijke titel: *Managing the Unexpected*, United States: John Wiley & Sons Inc, 2007. Vertaling: Bruine, H. de.
  46. Weijers R. (2011), *Dienen en deugen. Kracht & kwetsbaarheid van topbestuurders*: Mediawerf Uitgevers.
  47. Witvliet L. (2005), *Beeldenstorm. Een (re)constructie van de interim-manager*, Amsterdam: Dutch University Press.
  48. Witvliet L. (2010), *Bewust tussen beide(n)*, Nyenrode business university.
  49. Yin R.K. (2009), *Case study research: design and methods* (4<sup>th</sup> edition), Thousand Oaks CA: Sage.

---

## Summary

Both the momentum and (the exact) moments of crises are difficult to predict. Emergency Services ('Flashing Light Organisations') prepare for crises based on protocols and derived plans. These plans are often built on experiences and events of the past and certainly provide a solid structure for training programs and drills. But as an actual crisis often deviates from the crises envisaged in the plans drawn up to deal with them, it pushes leaders in their 'multi-actor' role to be able to operate and switch between different leadership styles. There are even leaders who ignore the protocol altogether because they know that it does not work. These leaders also expect their subject-matter experts (who operate in the same unpredictable world) to show a high degree of adaptability, flexibility and ability to improvise. The key question which arises is whether and if so how the unexpected and unpredictable can be managed successfully and which leadership styles can be productive in this regard.

On the basis of a literature study, I concluded that a combination of three leadership styles - transformational, connected and servant - can contribute successfully to coping with crises; this is my hypothesis.

The transformational style (Kirkbride, 2006) shows a leading concern for subordinates, treating them as individuals, knowing them well and paying attention to their concerns and their ideas. By being open to their questions and problems, this style of leadership also encourages subordinates to develop their own skills. The transformational leader motivates followers to superior performance, especially by providing a compelling vision for the future. He is also honest, fair and morally upright. He thus creates confidence (among his staff). Transformational leadership strives to model behaviour, especially on the basis of personal characteristics or charisma.

In the connective leadership style (Gobillot, 2008), the horizontal and joint approach prevails over vertical directives, and dialogue is preferable to discussion. In this leadership style, two-way interaction is a basic ingredient and everything takes place on the basis of trust.

In the servant leadership style (Greenleaf, 1999), the art of listening is important, and the leader is expected to show great empathy. A servant leader is also a builder. He strives for unity and a sense of commitment to and responsibility for each other and the organisation. He takes responsibility at decisive moments. He gives direction, he moves people. He is good at conceptualizing, in which intuition plays an important role.

To determine whether the hypothesis was confirmed in reality, I examined three cases, namely:

- The 'Polder crash' (2009): a national plane crash near Schiphol Airport (Amsterdam) requiring the joint involvement of three multidisciplinary teams (Policy Team, Operational Team and Incident Location Command) within the Kennemerland Safety Region between fire brigade, police / military police, medical disaster relief and municipality of Haarlemmermeer
- 'Operation Tura Ghar' (2009): an international 'three-dimensional' (defence, diplomacy & development [3D]) operation in the Baluchi Valley in Uruzgan (Afghanistan) consisting of units of the Ministries of Defence and Foreign Affairs and several other international units

- 
- ANWB 'Members Poll road pricing' (2009/2010): a poll organised and facilitated by the ANWB (Dutch Motorists Association) mobilizing their four million members to participate, with the aim of influencing the decision-making process in Parliament on the proposed 'Road pricing' bill

I used four key variables for my analysis: (1) (degree of) horizontality in managing the "crisis", (2) (degree of) trust in interpersonal relationships dealing with crises, (3) (nature of) decision and (4) (the nature and extent of) anticipation in preventing or mitigating unexpected situations or crises.

Based on this analysis, I can conclude that my hypothesis was only partly confirmed. The three cases differ considerably with regard to the use of the combination of transformational, connected and servant leadership in crises.

Initially, one would perhaps have expected the ANWB case to score best on the four key variables, because within the ANWB organisation, the number of possibly constraining conditions is limited. This does not appear to be the case, however. There was great confidence in the project group that prepared and delivered the poll, but between the ANWB and the Supervisory Board confidence was fragile at first. In dealing with unexpected situations, within the ANWB organisation it is mostly the improvisational skills of individuals that matter, without using training programs specifically for these situations (in which time pressure is high and loss of face is possible). In the Polder crash case, emergency personnel and the leaders of the various teams could anticipate changing situations and thought ahead to prepare for likely or possible eventualities. This is necessary because the conditions taken into account in crisis plans often do not correspond to the real situation one finds oneself confronted with. Crisis plans are prepared on the basis of past experience. Moreover, crisis plans tend to pay insufficient attention to the anticipation of changing situation and thinking ahead on the basis of that. In training sessions dealing with crisis scenarios on the basis of crisis plans, there is a definite lack of attention to 'resilience'. Scenario thinking is part of the planning process, but there is far less of it going on in the actual execution phase. It is important to realize at all times that the anticipated crisis is unpredictable (both in capacity and in size); various scenarios are possible. In aviation, for instance, one may be confronted with an airplane crash or a hijacking. Examples of horizontality could be seen particularly at the site of the crash and certainly in the first few hours after the crash, and to a significantly lesser extent in the Operational Team and the Policy Team. In the Operation Tura Ghar, 'mission command' was the basis for the preparation and execution of the operation. Mutual trust is essential here. Scenario thinking is part of the preparation and execution of the operation. The extent and nature of the operation are largely known, extensively explored and practised. This makes it easier to anticipate and think ahead. In situations that do arise unexpectedly or differ significantly from available scenarios, commanders are forced to take action (battle command).

Are there altogether any forms of leadership in the cases presented that are to be determined? In all three cases, there were agreed patterns, but was it in practice not only about the organisation of work and about leaders taking responsibility?

---

The question whether in the crisis response during the Polder crash there was position-based leadership (especially at the levels of the Operational Team and the Policy Team) or whether the leaders of these teams were simply taking their responsibilities can be answered in a number of different ways. In the (legally required) crisis response plan, the roles and the responsibilities of the leaders of the Operational Team and Policy Team are explicitly described. These are the roles and responsibilities they do in fact actually take on in the crisis response. The position-based leadership and the related decision processes prevailed certainly during the first few hours after the crash both in the Operational Team (led by the operational leader) and in the Policy Team (led by the interim chairman of the Team). Their team members acted accordingly. The leadership style of the operational leader (Operational Team) and interim chairman of the Policy Team is not 'individualised'. Rather, it is more a matter of both leaders at once being responsible for organising the tasks of both the Operational Team and the Policy Team. It is thus best to speak of shared leadership, which makes it mainly an organisational issue. It is also true that leaders (in general) took their responsibility in cases where this was necessary; particularly in situations where plans did not provide solutions and of course in unexpected situations. On the incident location, the crash site, there was a clear difference. There, the leader of the Incident location had to fall back on the leadership of the leaders of the individual emergency services but also of specialists (emergency services); in other words, distributed leadership.

In the Operation Tura Ghar, the military 'command and control' process (with the involvement of the staff which included specialists in various fields) played a facilitating role. In this process, after a plan has been made (based on extensive intelligence gathering), this plan is communicated (through orders) by the commander, informing those involved in the operation of his objectives. The principle of 'mission command' plays an important role here. It allows lower-ranking commanders with the best view of the local situation (in terms of place and time), to take decisions. Commanders have to take considered decisions during operations. In most cases they are advised by specialists. This does not alter the fact that in the end the final decision for each commander during Tura Ghar was an individual one.

Within the ANWB there was a global (distributed or collaborative) responsibility within the project team when it came to taking decisions (under political pressure).

My research revealed that the comparability between the three cases is limited.

The focus of the crisis response after the Polder crash was different for each of the three multidisciplinary levels investigated. At the incident location, there was the proverbial battle of life and death, with the emergency services trying to save as many victims as possible; at the same time, the safety of emergency personnel was of course also monitored. The focus of the Operational Team during the crisis response was on operational matters within the impact area (vicinity of the incident location). The focus of the Policy Team was on completion of the final passenger list and on the organisation of the aftercare phase.

In combat operations, we are obviously also dealing with life and death, and this was also the case in the Operation Tura Ghar (although there was a high 3D focus). Despite all the preparations, the operation was of course impossible to predict. The aim of current protocols was to keep the losses among the Dutch and other NATO/ISAF troops down to an absolute minimum, as a result of which great caution was exercised both during the



---

operation 'in the field' and also on the (relatively) safe 'compounds'. The execution of the operation came under the responsibility of the commander of the Battle Group; the responsibility for the operation (including the link with the strategic (3D) targets for the Baluchi Valley) was in the hands of the commander of the Task Force Uruzgan. The focus of the ANWB was on influencing of the proposed bill on 'road pricing' by organizing a poll among ANWB members and anyone else who cared to take part. The situation here was totally different from that in the Polder crash and Tura Ghar cases, but there were high risks involved for the ANWB organisation and there was considerable pressure in terms of time constraints caused by the political arena.

The mode of perception of trust also differs in the three different cases. Trust played a vital role in all three investigated multidisciplinary levels in the Polder crash. Trust-building is one of the primary objectives (increased trust being part of the desired 'output') of the various trainings and drills that take place periodically in both mono-disciplinary and multidisciplinary 'settings'.

Training and drills also formed an important part of the preparations for the 3D operation Tura Ghar. The necessary trust did not so much come about as a result of these, but forms the foundation of 'mission command', being an absolute prerequisite in any mission. Indeed, if trust is lacking, if lower-ranking commanders do not trust the information and commands they are getting from higher-ranking officers and subsequently cannot take the proper decisions, the entire chain of command is compromised and the army cannot function.

Within the ANWB poll, trust was the basis to enable those working on the project to perform the actions necessary for the members' poll, and to respond properly and effectively to unexpected situations.

The importance of protocols also differed in the three cases studied. In order to deal adequately with crises within the Safety Regions, (legal) crisis response plans are of interest. These plans describe scenarios based on risk analyses and experiences from the past. The study demonstrated that many respondents of the emergency services involved in the Polder crash case in practice assume that these crisis response plans are never really fully satisfactory. They adjust their activities accordingly (in advance). The Safety Region is required by law to update the plans periodically, which it does. However, the plans are mainly based on experiences from the past. Thus, for example, in the scenario given in the crisis response plan, a plane catches fire after the crash, there are chaotic scenes at incident location and the personal suffering involved may be extensive. In the Polder crash, the situation was much less worse. According to the respondents, the crisis response proceeded in a calm and controlled atmosphere.

Within the prescribed protocols of the Operation Tura Ghar, rules (including 'rules of engagement') and plans were also important. The commander of the Task Force Uruzgan insisted that scenarios be available at all levels during the operation to be able to anticipate or to react promptly to changing circumstances. Moreover, commanders subscribed to the principle of 'situational awareness', which implies being aware of the situation constantly, having a clear view of the (mindset of the) key executive officers and the effect of a particular situation on their own planning and decision making. There were also instances where deviations from (security) protocols occurred, because of an

---

operational necessity. The people involved in these cases were explained why a different option was chosen. This ensured continued trust in the commanders.

Within the ANWB, there are no specific protocols available for specific situations like the members poll (there is no legal basis for them like there is for example in the Security Regions). The ANWB is there to look after the interests of its members and, in this case that meant trying to influence the Dutch Parliament's decision in accordance with its members' wishes, without taking a stand in the matter itself. The methods and approach adopted in specific situation depends on the matter at hand (flexibility). This means that there is strong reliance on the improvisational skills of the ANWB staff. That is both exciting and dangerous, because the ANWB are often active in the political arena, where there is always a risk factor involved, the possibility of losing face is not hypothetical, considering also that it is essentially a non-political organisation.